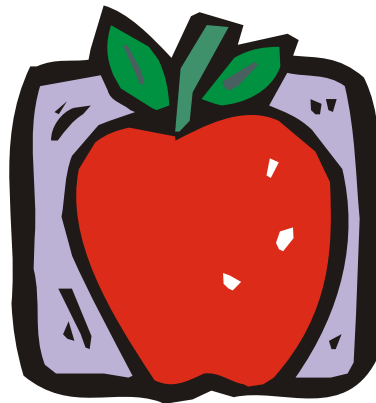


*Utvärdering av investerings- och startstödet till
lantbruket på Åland 1997-1998*



Förord

Medlemskapet i EU innebar att Åland deltar i flera av de strukturfondsprogram som sedan decennier tillbaka präglats av Unionens utvecklingspolitik. Föreliggande rapport är resultatet av en utvärdering av genomförande och hittills synliga resultat av ett av dessa program, nämligen det åländska 5a-programmet rörande insatser för lantbruket i form av sk start- och investeringsstöd.

Utvärderingen - som görs på uppdrag av jordbruksbyrån vid Ålands landskapsstyrelse - är en viktig del i den uppföljning och utvärdering av strukturfondsinsatserna som EU's regelverk förutsätter. Eftersom dessa stödprogram genomförs med betydande inslag av nationell finansiering, så gäller utvärderingen även de delar av stödet som enbart finansieras genom landskapsstyrelsens budget.

Föreliggande rapport levererades till uppdragsgivaren för vidarebefordran till Bryssel enligt gällande kontrakt den 31.3 2000. Publiceringen av rapporten beräknades ske i början av sommaren. Under sommaren framkom dock administrativa problem medfört att den inte anlät till Bryssel enligt planerna. Detta betydde att den EU-granskning som normalt krävs innan en evaluering kan publiceras sköts upp till årets senare delar. Bland annat med tanke på den med tiden avtagande aktualiteten hos delar av evalueringsrapportens dataunderlag, har dock kommissionen i dagarna givit sitt tillstånd till en publicering av föreliggande rapport redan innan den formella kommissionsbehandlingen genomförts.

Från ÅSUB's sida vill vi uttrycka vår tacksamhet för kommissionens flexibilitet i denna fråga, samtidigt som vi betonar att den fördröjda publiceringen inte på något sätt påverkar utvärderingens resultat fram till mars 2000 med avseende på det granskade jordbruksstödprogrammet.

Underlaget för evalueringsarbetet består av tillgängliga handlingar, dokument och protokoll samt olika typer av statistiskt underlag som tagits fram vid Ålands statistik- och utredningsbyrå (ÅSUB). Härutöver har intervjuer genomförts med programhandläggarna vid landskapsstyrelsen, personal vid Landsbygdkonsult samt ett stort antal bidragstagare. ÅSUB vill härmed uttrycka sin tacksamhet för all den hjälp, intresse och vänliga bemötande som präglat kontakterna med dessa uppgiftslämnare.

Utvärderingsarbetet och sammanställningen av denna rapport har utförts av planeringssekreterare Katarina Fellman och undertecknad.

Mariehamn i oktober 2000

Bjarne Lindström, planeringschef

Innehåll

1. Inledning.....	3
2. Sammanfattning	5
2.1. Utvecklingen inom stödområdet.....	5
2.2. Resultat 1997-1998.....	6
2.3. Rekommendationer.....	8
3. Att utvärdera strukturella stödinsatser till lantbruket på Åland	10
3.1. Strukturfondsinsatserna på Åland.....	10
3.2. Utvärderingsmetodik och informationskällor.....	12
3.3. Definitioner och avgränsningar	17
4. Lantbruket och den åländska ekonomin.....	19
4.1. Det åländska lantbruket	19
4.2. Primärnäringarnas utveckling under 1980- och 1990-talen.....	21
4.3. De viktigaste produktionsområdena	27
4.4. Miljöprofilen.....	32
4.5. Lantbrukets roll inom förädlingsindustrin och turismen	35
4.6. Primärnäringarna och den regionala utvecklingen	37
5. 5a-stödet och den gemensamma jordbrukspolitiken	41
5.1. Mål 5a - strukturstöd till lantbruket.....	41
5.2. Stödinsatsernas ambitionsnivå på Åland	42
5.3. Produktionsstödet till jordbruket	46
6. Resultatanalys.....	48
6.1. Efterfrågan på medel och finansiellt utfall av programmet.....	48
6.2. Resultatet av investeringsstödet.....	51
6.3. Resultatet av startstödet	62
6.4. Måluppfyllelse för stödinsatserna som helhet	64

6.5. Genomförandet och administrationen av programmet	66
7. Samlad bedömning och rekommendationer	73
7.1. Genomförande och resultat	73
7.2. Administration och uppföljning	76
7.3. Rekommendationer	77
Källor	80
Bilagor	

1. Inledning

Åland blev medlem i Europeiska Unionen den 1.1.1995. För Åland, liksom för övriga Finland och de andra nya EU-länderna, har EU:s stödsystem, strukturer och processer inneburit krav på omställningar och kunskapsuppbyggnad under dessa inledande år. Ålands statistik- och utredningsbyrå (ÅSUB) har som ett led i denna kunskapsuppbyggnad fått i uppdrag att utvärdera investerings- och startstödet inom ramen för EU:s mål 5a. Alla medlemsländer är skyldiga att låta utvärdera de nationella stödprogram som bygger på EU:s stödordningar, EU-kommissionen bidrar i gengäld till finansieringen av utvärderingsarbetet.

Åland deltog under perioden 1995-99 i sju olika EU-program som i huvudsak gällde primärnärings- och regionalpolitik samt utbildnings- och arbetsmarknadsinsatser. Av dessa bygger det här aktuella 5a-programmet inte på något egentligt programdokument i traditionell mening, utan endast på en av EU:s stödordningar samt tillämpningsbeslut av landskapsstyrelsen. Stödet blev tillämbart på Åland från 1.1.1997. Det s k 5a-stödet omfattar förutom stöd till lantbruket även stöd till fiskesektorn, men den delen ligger utanför den här utvärderingen. Mål för denna utvärdering utgörs dels av EU delfinansierat investeringsstöd och startstöd för unga jordbrukare samt investeringsstöd som i sin helhet finansieras av landskapsstyrelsen. Det senare är inkluderat i utvärderingen för att få en helhetsbild av stödformen. Från år 2000 har såväl stödordningarna som EU:s hela programstruktur reviderats.

Utvärderingen av EU-programmen sker vanligen i tre etapper. Inledningsvis sker en förhandsbedömning av hur väl man tror att programmet kommer att nå de mål som uppställts. Den bedömningen utgör även ett stöd för dem som utarbetar programmet. Ungefär i mitten av förverkligandet görs en mellanutvärdering för att se hur väl ett program har lyckats så långt och om förändringar i programmet eller tillämpningen av det bör ske för att uppfylla målen. Slutligen görs en slututvärdering av hela programmets framgång. Förutsättningarna för den här utvärderingen är lite speciella eftersom här inte föreligger något programdokument och det har inte heller gjorts några tidigare utvärderingar under den aktuella perioden. Utvärderingen kan inte ses som någon egentlig slututvärdering eftersom den dels inte täcker hela programperioden, dels sker så tidigt att resultatet av en stor del av investeringarna inte hunnit visa sig fullt ut. Utvärderingens uppgift är snarare att ge en uppfattning om de två

aktuella stödformernas roll och effekter, bl a för förverkligande av den åländska jordbrukspolitiken och för att nå de mål som ställts upp. Därtill utgör utvärderingen ett led i att föra vidare erfarenheter av stödformen och dess tillämpning från den gångna programperioden till den programperiod som nyss inletts och där alla stödformer i skrivande stund ännu inte är klara. Utvärderingen följer de aktuella gemenskapsriktlinjerna för utvärdering (VI 7676/98), för att möjliggöra sammanställningar på EU-nivå från kommissionens sida.

Rapporten inleds med en genomgång av den åländska strukturfondsproblematiken inom det åländska lantbruket och den utvärderingsmetodik som använts. Utvecklingen av det åländska lantbruket och dess betydelse för ekonomi och regionalpolitik analyseras som en utgångspunkt för själva utvärderingen av 5a-stödet och dess resultat. Rapporten utmynnar i en samlad bedömning av 5a-stödets genomförande och effekter samt några rekommendationer.

2. Sammanfattning

2.1. Utvecklingen inom stödområdet

Lantbruket utgör en i termer av sysselsättning och totalproduktion minskande del av den åländska ekonomin. Detta är inte något som är unikt för Åland. Tvärtom så ser vi samma omstruktureringsprocess runt om i hela Norden och övriga Europa. Drivkrafterna bakom omvandlingen är också i stort de samma på Åland som i omvärlden. Det finns dock vissa särskilda åländska förutsättningar som är viktiga att uppmärksamma för att förstå jordbrukets betydelse och utvecklingsmöjligheter på Åland. Till dessa hör framför allt dess begränsade hemmamarknad och transportmässiga distans till sin huvudmarknad på det finländska fastlandet, de begränsade förutsättningarna för mer omfattande storleksrationaliseringar, de speciella klimat- och miljöförutsättningarna, rollen som råvaruleverantör till en växande livsmedelsindustri och dess betydelse inom skärgården och för den åländska turistnäringen.

Från och med mitten av 1990-talet har nedgången i primärnäringarna inte bara kunnat mätas i relativa tal, den har också inneburit en absolut tillbakagång i näringens produktionsvärde. Mellan 1994 och 1997 sjönk sålunda primärnäringarnas samlade produktion (i fasta priser) med ca 15 procent. En närmare analys av utvecklingen under 1990-talet visar över lag en tendens till tillbakagång, såväl vad gäller de odlade volymerna som jordbrukets försäljningsintäkter. Nedgångstendenserna i de odlade volymerna har - med vissa undantag - varit synliga under stora delar 1990-talet, medan nedgången i bruttointäkterna (exkl. offentligt stöd) blivit särskilt markerad efter EU-medlemskapet 1995. Sett över hela perioden 1990-1998 sjönk sålunda de åländska odlarnas samlade försäljningsintäkter (löpande priser) från drygt 193 miljoner FIM till ca 123 miljoner FIM.

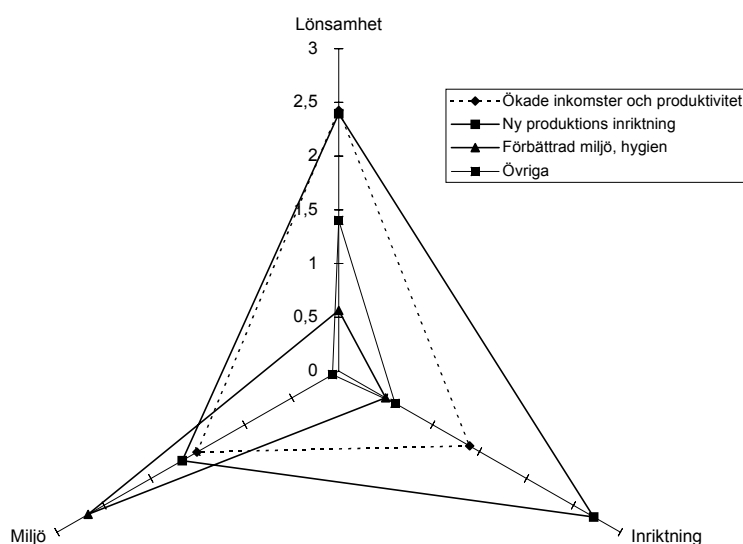
Det åländska lantbrukets särskilda förutsättningar avsätter tydliga spår i dagens produktinriktning. Av den traditionella jordbruksproduktionens totalintäkter 1998 kom sålunda huvuddelen från produkter som antingen är specialiserade underleverantörer till den åländska livsmedelsindustrin eller högavkastande nischprodukter för avsättning på den finländska marknaden.

2.2. Resultat 1997-1998

Under de två undersökningsåren hade sammanlagt 242 ansökningar eller ärenden och 362 olika objekt beviljats strukturstöd. Endast 15 av besluten berör startstöd, övriga är investeringsstöd. Nivån för investeringsstöden har varit stabil under 1997 och 1998 både vad gäller antal ärenden och objekt samt vad gäller nivån för de beviljade medlen. Allmänt taget är nivån hög, vilket tyder på ett uppdämt behov av investeringar. Efterfrågan på startstöd var mycket liten de första stödåret, endast tre gårdar beviljades medel. År 1998 fyrdubblades antalet gårdar till 12 och nivån för de beviljade medlen ökade i motsvarande grad.

De investeringar som beviljats stöd kan klassificeras i fyra huvudkategorier efter deras syfte eller karaktär: investeringar som syftar till ökad lönsamhet och produktivitet inom mera traditionella produktionsinriktningar, investeringar för mera innovativ produktion och diversifiering, miljö- och kulturmiljöinvesteringar samt slutligen investeringar i maskinhallar och liknande där målsättningen inte är lika tydlig.

Diagrammet nedan sammanfattar, på basen av stödmottagarnas intervjusvar, effekterna av de olika investeringskategoriernas resultat i tre dimensioner, lönsamhet, produktionsinriktning och miljöeffekter.



Bilden illustrerar på ett ganska tydligt sätt de olika investeringsslagens profil. Miljöinvesteringarnas miljöprofil är tydlig, medan investeringarna i produktionsförändringar visar en tydlig bredd i effekterna. Även de investeringar som syftar till förhöjda inkomster och förbättrad produktivitet uppvisar mångsidiga effekter, medan effektytan för de investeringar som är svåra att klassificera enligt mål är rätt begränsad.

Utvärderingen visar vidare att av de kvantifierade målen för investeringsstöden som landskapsstyrelsen ställt verkar det som om endast det första angående alternativa, kompletterande verksamheter skulle ha uppnåtts tillsvidare, 20 procent av gårdarna i urvalet har över 10 procent av omsättningen från dylika verksamheter. Däremot uppger 17 procent av urvalsgårdarna att de förväntade effekterna enligt deras egen bedömning inte har uppnåtts och målet om andelen investeringar med väsentliga miljömål har inte heller infriats. Ungefär halvvägs till målet har man resultatmässigt nått här. Å andra sidan har granskningen ovan påvisat effekter för alla de övergripande områden där landskapsstyrelsen inte ställt upp några konkreta mål. Undersökningen har noterat såväl diversifieringar som ökning av bruttointäkterna, produktivitetsförbättringar och åtgärder som minskat utsläppen från jordbruket.

Måluppfyllelsen för startstödet på Åland har skett i varierande grad. Förutsättningarna har underlättats för dem som inleder verksamheten och stödets kostnadstäckning med avseende på kostnaderna för uppstarten har precis nått målet om 25 procents kostnadstäckning. Däremot har effekterna på tidpunkten för övergången varit marginella och synergimålet vad gäller avträdelsestödet har nåtts bara till hälften, åtminstone enligt de uppgifter intervjuerna ger vid handen. Startstödet effekter på föryngringen och tillgången på arbetsplatser på landsbygden är blygsam eftersom hela 90 procent hade beslutat sig för att bli jordbrukare även utan stöd, och för 80 procent av gårdarna hade andra faktorer större betydelse för beslutet. De stödmottagare som bor i skärgården har dock betonat att stödet underlättat avsevärt för dem att skapa sig sysselsättning i hemkommunen.

Resultatet av 5a-satsningarna så här långt visar på ett övergripande plan att stödordningarna på ett positivt sätt bidragit till den strukturomvandling som lantbruket på Åland för närvarande genomgår, och också på ett gynnsamt sätt inverkat på landsbygdens utveckling. Insatserna har emellertid fått draghjälp från den allmänt positiva konjunkturutvecklingen

under perioden, något som i viss mån motverkat det åländska lantbrukets försämrade förutsättningar efter EU-inträdet. Stödordningarna har bidragit till en bättre inkomstbild än vad som annars hade varit fallet, ökad produktivitet och lönsamhet, bl a genom rationellare produktion samt viss produktionsutveckling. Stöden har även bidragit till relativt omfattande miljöförbättringar, speciellt med avseende på minskade utsläpp. Sysselsättnings- och inkomstmöjligheter har skapats och utvecklats.

Handläggningen och administrationen av stödordningarna har i huvudsak fungerat bra med tydlig rollfördelning och tillfredsställande informationsinsatser. Helhetsgreppet om stödordningarna och målsättningarnas roll i implementeringen har emellertid varit en aning diffus, med bl a avsaknad av uppföljning som följd.

2.3. Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i hela den utvärderingsprocess som föregått denna rapport vill utvärderarna lyfta fram följande huvudrekommendationer att beakta vid arbetet med kommande strukturella insatser inom det åländska lantbruket:

- Helhetsgreppet om insatserna till lantbruket bör stärkas. De målsättningar som ställts upp för stödordningarna ifråga, men även för lantbrukspolitiken som helhet, bör genomsyra hela implementeringen. Koordineringen och helhetssynen bör även inkludera andra stödordningar och program inom sektorn. En tydligare fokusering på målsättningarna för de samhällsmedel som satsas inom lantbrukssektorn innebär även att insatserna bör följas upp på ett mera målinriktat sätt än idag.
- Kriterierna och villkoren för stöden bör ses över på vissa punkter för att de begränsade resurserna ska kunna användas mera effektivt. Det kanske mest centrala är att förutsättningarna för ändamålsenlighetsbedömningar förbättras. Investeringarnas kapacitet, funktion och lönsamhet bör kunna bedömas vid stödbesluten.
- Efterfrågan på medel för utpräglat innovativa satsningar samt för de miljöinvesteringar som inte uttryckligen krävs för att erhålla miljöstöd har varit begränsad. Ökade insatser

krävs därför för att åtminstone på marginalen öka investeringsviljan inom mera förnyelseinriktade områden och för satsningar på miljön. Samägande av vissa slag av produktionsmedel torde vara ändamålsenligt för det småskaliga åländska lantbruket. Även här krävs ökad stimulans och ytterligare insatser för att överbrygga avsaknaden av samverkanstraditionerna på Åland.

3. Att utvärdera strukturella stödinsatser till lantbruket på Åland

3.1. Strukturfondsinsatserna på Åland

Förutsättningarna för det åländska lantbruket förändrades radikalt genom inträdet i den Europeiska Unionen och anpassningen till den gemensamma jordbrukspolitiken. Situationen har präglats av kraftigt sjunkande priser och därmed sänkt lönsamhet för det småskaliga åländska lantbruket. Ständig ovisshet om de framtida förutsättningarna har följt lantbrukarna. Före EU-anslutningen skyddades de inhemska jordbruksprodukterna av tullskydd och importbegränsningar.

Enligt den självstyrelselag som trädde ikraft 1993 hör jord- och skogsbruket samt styrningen av jordbrukspolitiken till den åländska självstyrelsens behörighet. Till den finska statsmaktens behörighet hör priset på samt främjande av export av lantbruksprodukter. Inför EU-medlemskapet 1995 utreddes kompetensfördelningen mellan Åland och riket (staten). Det bestämdes dock att inga förändringar skulle föreslås, utan den pragmatiska lösningen blev att riksmyndigheterna hanterar de stöd som närmast har en priskompenserande uppgift, medan landskapsstyrelsen hanterar stöd av mer strukturpolitisk karaktär för lantbruket. Det betyder att LFA-stödet, avträdelsestödet samt stöd relaterade till marknadsordningarna hanterats av staten under den första strukturfondsperioden fram till 1999. Åland har ansvarat för miljöstödet, startstödet, investeringsstödet samt mål 5b-programmets stödåtgärder som berör landsbygdsutvecklingen.

De stödinsatser som under perioden hört till Ålands behörighet har alla till den del EU varit delaktig i kostnaderna delfinansierats via EU:s strukturfonder. Förutom de ovan nämnda, direkt till lantbruket inriktade stödordningarna, har under perioden funnits ett mål 4-program samt ett Interreg-program som berört Åland, inom ramen för vilka det har funnits möjlighet att på olika sätt stöda utvecklingen inom lantbruket. Tanken som genomsyrar EU:s stödordningar och programinsatser är att de ska komplettera, samverka och stärka varandra så viktiga synergieffekter nås i genomförandet. Inom mål 4-programmet har åtgärden kvalitetshöjande yrkesinriktad vidareutbildning kunnat användas brett. Inom Interreg-programmet, som gäller hela Stockholms, Ålands samt Åbolands skärgårdar med kustområden, har funnits ett prioriterad område "areella näringar". Därtill har interregprogrammet i likhet med 5b-

programmet prioriterat kompetensutveckling samt turism. Den senare inriktningen är viktig som kompletterande verksamhet för det åländska jordbruket. Inom 5b-programmet är det dock åtgärden “produktutveckling inom jordbruket” som mest direkt bidragit till utvecklingen inom lantbruket och som samverkat med mål 5a-insatserna. Inom denna åtgärd i 5b-programmet dominerade projekt som kompletterar det traditionella jordbruket med nya grödor och uppfödning av nya djurarter, men där märks även några marknadsföringsprojekt, investeringar i ny teknik samt investeringar för livsmedelsindustrin. Det åländska 5b-området omfattar hela Åland utom Mariehamn.

Samverkan och synergi bör även eftersträvas i förhållande till nationella insatser och nationell politik. Landskapsstyrelsens målsättning för lantbruket var under den aktuella perioden att bibehålla och utveckla förutsättningarna för en levande landsbygd och en öppen landskapsbild. Lantbruket har en viktig roll när det gäller att upprätthålla sysselsättningen och därmed bosättningen och servicefunktionerna på landsbygden och i skärgården. En snabb strukturrationalisering har hittills inte ansetts önskvärd på Åland. Målet har varit att skapa lönsamma, men inte nödvändigtvis stora lantbruk. Den sistnämnda delen av målsättningen, med förhållandevis små enheter som medel för att bevara sysselsättningen, harmoniserar dåligt med EU:s mål för strukturella förändringar. Dessa övergripande mål för EU analyseras närmare i kapitel 5 nedan.

Det sammanhang som den förda politiken och dess stödinsatser ska förverkligas i på Åland har speciella förutsättningar ur flera perspektiv. Dels är det område som de tillämpas inom med europeiska mått väldigt litet, både befolkningsmässigt och geografiskt sett. Dels är strukturen speciell. Den åländska landbygdsekonomin har för fasta Ålands del både vad gäller arbetsmarknad och bosättning en påtaglig integration med ett starkt ekonomiskt centrum i Mariehamn. Pendlingsutbytet påverkar både bosättningsmönster, inkomstutveckling, allmän levnadsstandard och service. Den integrerade arbetsmarknaden ger också möjligheter till en rad kombinationer för att skapa sysselsättning för lantbrukshushållen. Å andra sidan är förutsättningarna i skärgårdsregionen vitt skilda. Pendlingsmöjligheterna är av kommunikationsskäl högst begränsade i största delen av skärgårdsområdet och småskaligheten är än mer påtaglig. Transportförutsättningarna och -kostnaderna påverkar både pris och utbud på insatsvaror och avsättningsmöjligheterna för produkter från skärgården.

Dessa speciella förutsättningar ställer krav både på den förda politiken och på tillämpningen av densamma. De övergripande europeiska målsättningarna är inte helt självklart ändamålsenliga i alla avseenden.

3.2. Utvärderingsmetodik och informationskällor

Syftet med den här utvärderingen är att på olika sätt belysa effekterna av de insatser som under åren 1997 och 1998 gjorts inom ramen för de aktuella stödordningarna för investerings- respektive startstöd. Utvärderingar av offentliga insatser brukar vanligen ha två huvudsakliga perspektiv. För det första studerar man hur åtgärderna har **implementerats**, d v s om man genomfört dem som det var tänkt med rätt mål i fokus. Till denna s k processanalys hör också en utvärdering av ärendehandläggning, samspel mellan olika aktörer, uppföljningsrutiner o s v. För det andra studeras vad som faktiskt har åstadkommits, alltså det **konkreta utfallet** i termer av förbättrad sysselsättningssituation, nya företag, ökade inkomster, stärkt lönsamhet, minskade utsläpp, bevarad kulturmiljö, förbättrad arbetsmiljö med mera.

Tyngdpunkten i den här utvärderingen ligger på en samlad bedömning av resultatet av insatserna. Resultatet i det här sammanhanget inbegriper såväl omfattningen på beslut och finansiell åtgång, som utfall i konkreta effekter på kortare och längre sikt. Utvärderingen av stödinsatserna byggs upp från projektnivån, först för de båda stödformerna var för sig. Därefter bedöms måluppfyllelsen för stödinsatserna som helhet och en värdering av utfallet och stödformernas roll görs mot bakgrunden av de politiska ambitionerna och utvecklingen inom lantbruket i övrigt. Som underlag för den samlade effektbedömningen görs även en genomgång av implementeringen, eller genomförandet, eftersom tillgången på information och hur handläggningen har löpt har betydelse för stödinsatsernas framgång som helhet.

Utvärderingen följer gemenskapsriktlinjerna för utvärdering av åtgärder enligt förordning (EG) nr 950/97 där följande frågor för var och en av stödordningarna utsetts till grundfrågor:

Jordbruksinvesteringar:

* I vilken utsträckning har investeringarna bidragit till att säkerställa

jordbruksanläggningarnas fortsatta livskraft?

- * Vilken effekt har investeringarna på miljön?
- * I vilken utsträckning har investeringarna bidragit till ett bättre utnyttjande av produktionsfaktorerna, för mer rationell produktion och ökad effektivitet vid jordbruksanläggningarna?

Etablering av unga jordbrukare:

- * I vilken utsträckning har stödet underlättat etableringen för unga jordbrukare?
- * I vilken utsträckning har livskraftiga landsbygdssamhällen kunnat bibehållas genom den etablering av unga jordbrukare som faktiskt uppnåtts?

Utvärderingen försöker därtill ge svar på en rad av de övriga utvärderingsfrågor som finns bifogade gemenskapsriktlinjerna, såvida dessa bedömts som centrala och relevanta ur åländskt perspektiv.

Förutsättningarna för utvärderingsarbetet har i det här fallet varit speciella ur flera synvinklar. För det första föreligger ingen programhelhet som underlag för stödformerna. Stödinsatsernas bakgrund, juridiska grunder, målsättningarna, kriterier och villkor samt det sammanhang de ska verka i finns därför ingenstans beskrivet i något samlat dokument, ett samlande grepp saknas. För det andra har programinsatserna eller dess utformning inte heller värderats i något tidigare skede, vilket är brukligt vad gäller EU:s stödordningar. Det finns därför ingen förhandsbedömning av insatserna att ställa resultatet i relation till. Utvärderingen täcker vidare inte hela den period som stödordningarna gäller, utan bara åren 1997 och 1998.

Tidpunkten för utvärderingen sätter också gränser för utvärderingsmetoderna och hur långt värderingen kan nå. Många av investeringarna som beviljades medel under åren 1997 och 1998 är fortfarande inte slutförda. För andra är resultaten mera långsiktiga, t ex för fruktodlingar tar det flera år innan träden växer till sig. Även i de fall där själva investeringen är klar behövs minst en säsong för både exempelvis odling och lagring för att kunna bedöma effekterna. Det betyder i praktiken att både skörde- och beskattningssuppgifter borde vara tillgängliga åtminstone för 1999, men helst även för år 2000 innan resultatet kan specificeras någorlunda tillfredsställande. Enligt utvärderingsnormer som gäller även här borde endast sådana projekt som har varit avslutade i två år beaktas vid resultatbedömningen. Det betyder

att projekten borde ha varit helt avslutade inom 1997 för att kvalificera sig för bedömning, och dessa är inte många. Tillgången på kvantitativa data som underlag för bedömningen är således begränsad och studier av beskattningsuppgifter inte ändamålsenliga. Analysen får istället koncentreras på delresultat, några få omedelbara effekter samt i viss mån planerade resultat.

Underlaget för utvärderingen är även i övrigt rätt bristfälligt. Uppföljning av de beviljade medlen finns endast i form av kontroller av verifikat före utbetalning. Utfallet av investeringarna eller framgången för de gårdar som beviljats startstöd följs inte upp på annat sätt. Det finns inga indikatorer som ger någon information om effekter eller måluppfyllelse. På Åland saknas även s k bokföringsgårdar, där noggrannare information om lantbruksverksamheten samlas in för att användas som referensmaterial vid uppföljningar och utvärderingar. Den metodiken tillämpas t ex i övriga Finland. Handläggarna har även p g a av tekniska orsaker varit tvungna att byta projektregistersystem under perioden. Det nya systemet är ännu inte helt operativt, vilket betyder att utvärderarna inte har haft direkt tillgång till det. Registret saknar därtill, som en följd av det ovan beskrivna, uppföljningsinformation.

Sammantaget betyder det här att utvärderarna har varit tvungna att till vissa delar utgå från en lägre nivå på underlagsmaterialet än vad som är brukligt och ändamålsenligt i evaluerings-sammanhang och därför på projektnivå själva samla in merparten av den nödvändiga basinformationen. Som grund för utvärderingen har dels använts material som de ansvariga vid jordbruksbyrån har haft möjlighet att bidra med såsom utdrag ur projektregistret, protokoll med bilagor, årsrapporter, finansiella sammanställningar, ansökningshandlingar och ansökningar om utbetalning av medel, stödordningar och tillämpningsbeslut samt informationsmaterial riktat till jordbrukarna. Dels har tre slag av intervjuer med stödmottagare och handläggare genomförts. Därtill har utvärderarna studerat och använt aktuell litteratur samt statistik.

Intervjuer har dels gjorts med samtliga tjänstemän vid Ålands landskapsstyrelse som har deltagit i och ansvarar för genomförandet av stödordningen, dels med de personer vid rådgivningsorganisationen Landsbyggsdkonsult vid Ålands Landsbyggscentrum som på annat sätt varit involverade i processen av genomförandet. Därtill har djupintervjuer genomförts med 40 gårdar eller företag som erhållit investeringsstöd samt 10 mottagare av startstöd. Vid

samverkansprojekt har vanligen flera personer inom projektet intervjuats. Stödmottagarna har blivit kontaktade med ett brev med utvärderingsfrågorna bifogade före intervjuerna och har på så vis beretts möjlighet att förbereda svaren om behov har funnits för det. I några fall har företagens redovisningsbyråer kontaktats för att erhålla kompletterande uppgifter. Inom ramen för båda de aktuella stödformerna har även några ansökningar som fått avslag studerats. Alla som har berörts av undersökningen har också besvarat de för dem relevanta frågorna.

Utgångspunkten för urvalet har varit behandlade ärenden under undersökningsåren 1997 och 1998. Inom ett ärende har i många fall flera investeringar ingått. Ofta är det då fråga om flera investeringar som behövs inom ramen för ett utvecklingsprojekt på gården, men även investeringar som är oberoende av varandra förekommer inom ett ärende. Från ett och samma företag kan flera ärenden ingå i urvalet. Informationen vid landskapsstyrelsen finns samlad ärendewis, varför t ex kalkyler vanligen är gjorda på basen av en ärendehelhet och inte per investering. Inom ett och samma ärende kan någon investering bifallas stöd medan någon annan investering avslås. Att ärendena valts som undersökningsenhet innebär att utvärderingen täcker in ett betydligt större antal investeringar. Men det betyder också att viss information som kunde vara intressant per investeringslag går förlorad. Vid intervjuerna har för att i så stor utstäckning som möjligt motverka detta så mycket information som möjligt samlats per enskild investering. Även rena avslagsärenden har studerats, men då utan intervjuinslag.

En tredje möjlighet hade varit att göra gårdsvisa urval. Men för urvalet har ställts en rad kriterier för att täcka in så många dimensioner som möjligt för stödmottagarna och investeringslagen. Så har för urvalet ställts krav på en tillräcklig regional spridning, investeringar av varierande omfattning, för olika huvudproduktionsinriktningar och i princip alla investeringslag har täckts in. I urvalet skulle vidare finnas både rent nationella stöd och stöd som delfinansierats av EU samt stöd som erhållit olika slag av förhöjningar såsom tillägg för unga jordbrukare, för platsbyggen, för samverkan samt tillägg för att anställningar gjorts. Urvalet skulle slutligen innehålla tillräckligt med objekt från båda undersökningsåren och även täcka några retroaktiva stöd. Tyngdpunkten i urvalet har en viss förskjutning mot år 1997, eftersom förutläggningarna att bedöma resultatet är bättre ju tidigare investeringen har skett. Om urvalet hade gjorts på gårdsbas hade omfattningen på undersökningen behövt vara

väsentligt större än vad kontraktet mellan ÅSUB och landskapsstyrelsen medger. Därtill hade möjligheterna att bedöma de olika investeringsslagets framgång möjligen försvårats ytterligare och tonvikten istället fått vara just gårds- eller företagsenheten. För urvalet av startstödsärenden har förutom de kriterier som är relevanta ovan beaktats att urvalet ska inbegripa kvinnor och män samt generationsväxling såväl inom som utom släkten.

I princip har ungefär vart femte investeringsstödsärende under den aktuella perioden granskats närmare. Urvalet har emellertid inte gjorts i vetenskaplig mening fullständigt slumpmässigt. Om vi hade hanterat materialet i form av ett slumpmässigt stratifierat urval hade, trots att vi nu utgår från ärende-enheten, antalet projekt i varje stratum blivit litet och antalet strata ohanterligt många. Målsättningen har istället varit att med utgångspunkt från ett slumpmässigt urval täcka in så många kategorier av projekt som möjligt och med en någorlunda representativ fördelning mot bakgrund av vad som beskrivits ovan.

Sammantaget betyder det här att 21 procent av alla investeringsstödsärenden (47 st) och 25 procent av alla enskilda investeringar (87 st) har studerats ingående av utvärderarna. Vad gäller startstöden har 67 procent av alla ansökningar som beviljats medel samt en ansökan som avslagits granskats närmare. Den valda metoden kan beskrivas som en kombinerad insamling av kvalitativa och kvantitativa data, där tyngdpunkten i viss mån, bl a som en följd av problemet med den tidiga tidpunkten för utvärderingen, ligger på de kvalitativa aspekterna. Den här metoddelen har således som syfte att dels komplettera de brister som finns i grunduppgifterna, dels att göra en utvärdering av de kvalitativa och kvantitativa mål som ställts upp för stöden ifråga. Helhetsbedömningarna görs i huvudsak på basen av skattningar med urvalet som grund.

Djupintervjuerna samt intervjuerna med tjänstemännen och personalen vid Landsbygdskonsult har utförts med hjälp av enhetliga frågescheman (se *Bilaga 1*) för respektive målgrupp. Frågorna till stödmottagarna har i huvudsak behandlat allmänna basuppgifter om gården, bakgrunden till och genomförandet av investeringen, resultat vad gäller inkomster, produktivitet, produktionsinriktning och miljö samt deras syn på handläggningen av ärendet och stödformen som sådan. Resultatuppföljningen har i viss mån anpassats till investeringens art. Mottagarna av startstöd har intervjuats på basen av ett särskilt frågeschema som förutom de allmänna basuppgifterna samt synpunkter på administrationen

och stödformen i huvudsak berört uppstarten av jordbruksverksamheten och startstödet betydelse. Tjänstemännen vid landskapsstyrelsen och Landsbygdskonsult har, i lite olika form för de två huvudmännen, fått besvara frågor om organisation och arbetsfördelning, de olika delarna av förverkligandet av stödinsatserna och kontakter med stödtagarna samt om erfarenheterna av stödformerna och arbetet med dem.

Mätproblemen är ofta stora i samband med utvärderingar av offentlig politik. För det första är det svårt att skilja effekterna av de offentliga insatserna från andra faktorer som inverkar på utvecklingen såsom konjunkturutvecklingen, konkurrensförutsättningarna och andra regleringar. Och om en förändring faktiskt kan tillskrivas den offentliga satsningen, så vet man ändå inte med absolut säkerhet om ett uteblivet offentligt stöd även skulle ha inneburit en utebliven investering. För det andra kan effekterna vanligen mätas och värderas på många olika sätt, och en del av utfallet kan därtill vara mycket svårt att kvantifiera. I den här utvärderingen är effekterna på arbetshygien och den biologiska mångfalden typiska exempel på det senare problemet.

I utvärderingen förekommer mätproblemen dessutom på två nivåer. Dels måste stödmottagaren värdera effekterna och således ta ställning till vad som är ett resultat av stödet och investeringen och vad som skulle ha hänt ändå. Bedömningen, speciellt vad gäller graden av inverkan, kan variera från person till person. Dels ska utvärderarna sträva till att särskilja de olika effekterna och bedöma deras omfattning.

Det enda sättet att så långt som möjligt reducera dessa osäkerhetsfaktorer är att detaljgranska de enskilda projektens verksamheter och försöka göra en realistisk bedömning av effekterna. Därtill har vi vid effektbedömningen här att beakta den tidigare nämnda tidsaspekten, alltså att en stor del av resultatet inte har hunnit slå igenom ännu vid utvärderingstidpunkten.

3.3. Definitioner och avgränsningar

Några begrepp som används i utvärderingen kan behöva klargöras eftersom de i andra sammanhang kan ha en något annorlunda definition eller användas på ett mera generellt sätt än vad som här är fallet.

Med **jordbruk** avses här odling av jordbruksgrödor, produktion i växthus, trädgårdsodling, odling av grönsaker på friland, odling av frukt och bär, djurhållning samt biodling. **Lantbruk** är ett bredare begrepp som förutom den direkta jordbruksverksamheten även inbegriper skogsbruk, kustnära fiske, vattenbruk, turism, hantverk, småskalig livsmedelsförädling av jordbrukets produkter samt verksamhet som syftar till att bevara landskapet och som stöds av stat eller kommun. Begreppet lantbruk inkluderar således verksamhet som på olika sätt kompletterar det egentliga jordbruket på lantbrukslägenheterna.

En **heltidssysselsatt person** inom lantbruket motsvaras av en arbetsinsats om 1.732 timmar per år. Saminvesteringar kan ske inom ramen för **samverkansföretag**. Med samverkansföretag avses en eller flera lägenheter som drivs som oskiftat dödsbo, öppet bolag, lantbrukssammanslutning, kommanditbolag, aktiebolag eller andelsbolag.

Som **yttre skärgårdsområden** definieras här skärgårdskommunerna Brändö, Föglö, Kumlinge, Kökar, Sottunga och Vårdö samt skärgårdsdelarna av Finström, Geta, Hammarland, Lemland och Saltvik.

I utvärderingen tas i flera sammanhang ett samlat grepp om investeringsstöden under perioden, oberoende av om EU har varit med och delfinansierat stöden eller om de består av rent nationella stöd. Det betyder att utvärderarna vad gäller den samlade bedömningen och rekommendationerna inte tar ställning till inom ramen för vilka formella grunder eventuella förändringar och utvecklingsförslag skulle kunna föras in.

4. Lantbruket och den åländska ekonomin

4.1. Det åländska lantbruket

Det åländska odlingsklimatet är i förhållande till örikets lokalisering strax norr om den 60:de breddgraden relativt bra. Det omgivande havet gör att hösten är lång och mild. Den första frostnatten kommer som regel sent på odlingssäsongen. Växtperioden inleds vanligtvis i månadsskiftet april-maj och avslutas i slutet av oktober. Den produktiva odlingsperioden uppgår därmed till i genomsnitt ca 180 dagar per år. Medeltemperaturen under denna del av året är 11 till 12 grader Celsius.

Försommaren är normalt torr medan hösten är nederbördsrik. Den totala nederbörden under ett år är i medeltal ca 530 mm och under växtperioden ca 300 mm. Avdunstningen är mindre än nederbörden med ett årligt 'väsketillskott' på i storleksordningen 170 mm.

Odlingsmarkerna på Åland utgörs av gammal sjöbotten. Jordarterna domineras av grovmo och lera. Det är dock vanligt att flera jordarter förekommer i ett mosaikartat mönster vilket försvårar jordbruket då de har olika odlingssegenskaper. År 1998 fanns det ca 14.000 ha åkermark på Åland vilket representerar ungefär 9 procent av den totala landarealen. Härutöver fanns ca 60.000 ha produktiv skogsmark motsvarande drygt 35 procent av den totala landytan. Om man räknar in skogsbruket i det åländska lantbruket så utnyttjar näringen alltså närmare 45 procent av landytan. Om man ser till primärnäringarna som helhet och även tar med fisket (och därmed fiskevattnet) växer de utnyttjade eller utnyttjningsbara arealerna till större delen av hela det åländska territoriet.

Antalet aktiva gårdar (över 2 ha odlad jord) är för närvarande ca 750. De är relativt små. Medelarealen för de aktiva jordbruksenheterna var 1998 knappa 17 ha. Som jämförelse kan nämnas att motsvarande medelstorlek i Finland samma år var ca 23 ha och att den i Sverige låg på hela 32 ha (1997). Åkermarken finns insprängda mellan berg, skog och vatten. Medelarealen på åkerskiftena är därför liten, drygt 1 ha, och formen oregelbunden och föga lämpad för storskalig odling. Detta gäller i särskilt hög grad för jordbruket i

skärgårdsregionen.

På Åland finns idag ca 4.760 ha arrendemark, vilket betyder att 35 procent av den odlade jorden är utarrenderad. Av de aktiva gårdarna har 66 procent arrendemark för odling. Till det åländska lantbruket hör även skogsmark på i medeltal 35 ha per gård. Skogsbruket kan därför ses som en viktig kompletterande inkomstkälla för flertalet jordbrukare. År 1997 avverkades sålunda totalt 150.000 kubikmeter skog - huvudsakligen i form av massaved för export - till ett försäljningsvärde på ca 25 miljoner mk. Skogsbruksinkomsterna stod därmed detta år för en femtedel av det samlade förädlingsvärdet inom primärnäringarna (jordbruk, skogsbruk och fiske), och motsvarar nästan 35 procent av förädlingsvärdevolymen inom det egentliga lantbruket.

Lantbruket utgör en i termer av sysselsättning och produktion minskande del av den åländska ekonomin. Detta är inte något som är unikt för Åland. Tvärtom så ser vi samma omstruktureringsprocess runt om i hela Norden och övriga Europa. Drivkrafterna bakom omvandlingen och den relativa tillbakagången i lantbrukets ekonomiska betydelse är också i stort de samma på Åland som i omvärlden - global prispress på lantbruksprodukterna, introduktionen av ny och allt mer arbetsbesparande odlingsteknik (vilket minskar sysselsättningen inom näringen), koncentration och fortlöpande storleksrationaliseringar samt minskat prisstöd till sektorn.

Det finns dock vissa särskilda 'åländska' förutsättningar som är viktiga att uppmärksamma för att rätt förstå jordbrukets betydelse och utvecklingsmöjligheter på Åland. Till dessa hör framför allt dess begränsade hemmamarknad och transportmässiga distans till sin huvudmarknad på det finländska fastlandet, de begränsade förutsättningarna för mer omfattande storleksrationaliseringar, de speciella klimat- och miljöförutsättningarna, rollen som råvaruleverantör till en växande livsmedelsindustri och dess betydelse inom skärgården och för den åländska turistnäringen.

Det är mot den här bakgrunden som det nationella såväl som det EU-baserade jordbruksstödet på Åland bör analyseras och utvärderas. Nedan följer därför en översiktlig genomgång av den åländska lantbrukssektorns utveckling med särskild hänsyn till ovan nämnda förhållanden.

4.2. Primärnäringarnas utveckling under 1980- och 1990-talen

Primärnäringarnas andel av den samlade åländska ekonomin har kontinuerligt sjunkit under de senaste decennierna. Som framgår av *tabell 4.1* nedan så har jord- och skogsbrukets samt fiskets andel av Ålands samlade BNP sjunkit från drygt 7 procent 1980 till knappt 4 procent 1997. Från och med mitten av 1990-talet har nedgången inte bara kunnat mätas i relativa tal, den har också inneburit en absolut tillbakagång i näringens produktionsvärde. Mellan 1994 och 1997 sjönk sålunda primärnäringarnas samlade produktion (i fasta priser) med ca 15 procent. Tillbakagången har dock varierat mellan primärnäringarnas olika grenar. Fisket har sålunda under den aktuella perioden gått tillbaka med nästan 40 procent, medan skogsbruket ökat sin förädlingsvärdevolym med ca 9 procent. Då skogsbruksinkomsterna till stora delar tillfaller jordbrukarna (som ju är de största skogsägarna på Åland) så tyder mycket på att nedgången inom det egentliga jordbruket under 1990-talet (drygt 13 procent 1994-1997) åtminstone delvis kunnat kompenseras av ett aktivare skogsbruk.

Tabell 4.1: Fördelningen av Ålands BNP enligt näringsren (% och löpande priser)

NÄRINGSLIVET		1980	1985	1990	1994	1995	1996	1997
A, B	Jord- o skogsbruk, fiske	7,2	7,2	6,0	5,1	4,7	4,0	3,7
C	Gruvor och mineralbrott	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
D	Tillverkningsindustrin	6,9	5,8	6,9	6,4	6,5	6,8	6,2
E	Energi- och vattenförsörjning	1,1	1,7	1,0	1,1	0,9	1,0	0,9
F	Byggsamhet	3,4	4,1	3,9	1,4	2,3	2,3	2,4
G, H	Handel samt hotell- och restaurangverksamhet	8,6	8,5	8,3	7,6	7,2	7,0	7,4
I	Transport, post och tele	47,2	41,9	40,4	47,6	44,7	45,8	46,8
J,K	Bank-, försäkr.-, fastigh.- och teknisk uppdragsverks.	13,0	12,9	17,0	13,0	15,5	13,8	15,1
L-Q	Samhälls- och personliga tj.	0,9	0,9	0,6	2,6	2,8	2,9	2,4
X	Okänd näringsgren	.	.	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0
	Ofördelade banktjänster	-2,4	-2,1	-3,5	-3,1	-3,4	-2,8	-2,7
NÄRINGSLIVET SAMMANLAGT		86,0	80,9	81,3	82,0	81,1	80,7	82,1
OFFENTLIG VERKSAMHET								
Landskapet, kommunerna och kommunalförbunden		11,4	15,7	15,8	15,7	16,5	17,0	15,8
Statens verksamhet		1,6	2,2	1,9	1,5	1,6	1,5	1,3
OFFENTLIG VERKSAMHET, TOTALT		12,9	17,9	17,7	17,2	18,1	18,5	17,1
ICKE-VINSTSYFTANDE VERKSAMHET		1,1	1,1	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7
HUSHÅLLSTJÄNSTER ¹⁾		0,0	0,0	0,1	-	-	-	-
BRUTTONATIONALPRODUKT TILL PRODUCENTPRIS		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

1) Hushållstjänsterna är från och med 1992 fördelade på icke-vinstsyftande verksamhet och näringslivet

Sedan 1980-talets början har även antalet sysselsatta inom lantbruket (jord- och skogsbruk) minskat från över 1.400 personer 1980 till ca 800 år 1997 - en tillbakagång med hela 45 procent (se *tabell 2*). Eftersom den åländska arbetsmarknaden vuxit med över 1.000 arbetsplatser under samma period har följaktligen den relativa tillbakagången varit ännu större. Lantbrukssysselsättningens andel av arbetsmarknaden halverades från ca 14 procent 1980 till mindre än 7 procent 1997.

	1980		1990		1995		1996		1997											
	Hela Åland	Landskomm.	Hela Åland	Landskomm.	Hela Åland	Landskomm.	Hela Åland	Landskomm.	Hela Åland	Landskomm.										
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%										
Jordbruk, jakt och skogsbruk	1 452	13,7	1 419	23,9	1 195	9,6	1 141	16,0	778	6,8	741	11,1	802	6,9	765	11,3	798	6,6	760	10,8
- därav jordbruk och jakt	1 394	13,1	1 368	23,0	1 135	9,1	1 103	15,5	753	6,6	723	10,8	776	6,7	747	11,1	778	6,5	745	10,6
- skogsbruk	58	0,5	51	0,9	60	0,5	38	0,5	25	0,2	18	0,3	26	0,2	19	0,3	20	0,2	15	0,2
Fiske, vattenbruk	176	1,7	140	2,4	206	1,7	180	2,5	185	1,6	159	2,4	166	1,4	142	2,1	149	1,2	123	1,7
Gruvor och mineralbrott	1	0,0	-	-	-	-	-	-	4	0,0	3	0,0	4	0,0	3	0,0	3	0,0	3	0,0
Tillverkningsindustri	912	8,6	505	8,5	1 209	9,7	708	9,9	1 073	9,3	651	9,8	1 032	8,9	622	9,2	1 047	8,7	633	9,0
- därav livsmedelsindustri	238	2,2	175	2,9	380	3,1	261	3,7	369	3,2	251	3,8	335	2,9	230	3,4	327	2,7	219	3,1
Energi- och vattenförsörjning	66	0,6	32	0,5	104	0,8	55	0,8	102	0,9	62	0,9	106	0,9	63	0,9	110	0,9	68	1,0
Byggsamhet	638	6,0	451	7,6	840	6,8	552	7,7	605	5,3	460	6,9	573	4,9	422	6,3	630	5,2	465	6,6
Parti- och detaljhandel	1 312	12,4	582	9,8	1 383	11,1	746	10,5	1 111	9,7	632	9,5	1 109	9,5	622	9,2	1 158	9,6	650	9,2
Hotell- och restaurang	346	3,3	109	1,8	450	3,6	198	2,8	320	2,8	140	2,1	327	2,8	145	2,1	361	3,0	162	2,3
Transport, post och tele	2 423	22,8	1 144	19,3	2 234	18,0	1 138	15,9	2 266	19,7	1 253	18,8	2 260	19,4	1 245	18,4	2 339	19,4	1 316	18,7
Finansiell verksamhet	509	4,8	195	3,3	564	4,5	273	3,8	451	3,9	223	3,3	432	3,7	207	3,1	422	3,5	204	2,9
Fastighetsverksamhet m.m.	190	1,8	19	0,3	374	3,0	189	2,6	400	3,5	195	2,9	428	3,7	223	3,3	470	3,9	234	3,3
Övriga tjänster	347	3,3	167	2,8	569	4,6	284	4,0	583	5,1	289	4,3	539	4,6	278	4,1	594	4,9	304	4,3
Förvärvsarbete i hushåll	-	-	-	-	-	-	-	-	2	0,0	1	0,0	4	0,0	3	0,0	-	-	-	-
Okänd näringsgren	-	-	-	-	696	5,6	408	5,7	763	6,6	418	6,3	489	4,2	212	3,1	477	4,0	263	3,7
Summa	8 372	79	4 763	80	9 824	79	5 872	82	8 643	75	5 227	78	8 271	71	4 952	73	8 558	71	5 185	74
Totalt sysselsatt arbetskraft	10 609		5 938		12 407		7 138		11 494		6 674		11 652		6 752		12 034		7 036	

Tabell 4.2: Sysselsatt arbetskraft enligt näringsgren 1980-1997

En liknande utveckling har skett beträffande de aktiva gårdarna. År 1980 var antalet bruksenheter drygt 1.000 stycken. Härtill kommer ett antal mycket små enheter med under 2 ha odlingsmark. År 1998 hade antalet sjunkit till drygt 750 stycken (exkl. ca 40 'minigårdar' på under 2 ha åker), en tillbakagång med drygt en fjärdedel. Nedgången i antalet jordbrukslägenheter har skett parallellt med en fortlöpande storleksrationalisering. I tabell 4.3 registreras sålunda en markant förskjutning uppåt i de kvarvarande gårdarnas storlek. Gårdar med en odlad areal överstigande 30 ha ökade sin andel av det totala gårdsantalet från 8 procent 1990 till drygt 20 procent 1998. Samtidigt sjönk andelen gårdar med under 10 ha odlad jord från ca 46 procent 1990 till ca 36 procent 1998.

Tabell 4.3: Aktiva jordbruksenheter enligt storleksklass 1990-1998

Brukad åkerareal	1990		1995		1998	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%
2- 4,99	181	20,5	151	18,7	117	15,5
5- 9,99	224	25,3	168	20,8	155	20,6
10-19,99	287	32,4	234	28,9	211	28,0
20-29,99	122	13,8	128	15,8	116	15,4
30-49,99	60	6,8	104	12,9	118	15,7
50+	11	1,2	24	3,0	36	4,8
Summa	885	100,0	809	100,0	753	100,0

Omstruktureringen inom näringen har följts av en mindre reduktion av den generellt sett höga medelåldern bland jordbrukarna. Detta gäller särskilt bland de heltidssysselsatta jordbrukarna där medelåldern sjunkit från i genomsnitt 50,4 år 1980 till 48,1 år 1997. Den har sannolikt även medverkat till den ökning i genomsnittsinkomsten per aktiv gård som kan registreras. Mellan 1994 och 1997 steg således den genomsnittligt genererade förädlingsvärdet per gård med ca 5 procent i fasta priser. Samtidigt måste det dock konstateras att åldersstrukturen bland jordbrukarna fortfarande är mycket ofördelaktig jämfört med det åländska näringslivet i övrigt. 1997 var sålunda nästan 15 procent av de aktiva jordbrukarna minst 60 år gamla. Denna åldersgrupp utgjorde samma år endast 4,5 procent av hela den aktiva arbetskraften och bara 1-3 procent av arbetskraften inom expansiva servicenäringar som t ex sjöfart och finansiella tjänster.

En blick på *tabell 4.4* nedan ger också vid handen att omstruktureringen inom lantbruket inte bara medfört större genomsnittsgårdar och en ökad koncentration av inkomsterna till dessa, utan också att brukarna av de kvarvarande mindre gårdsenheterna i allt högre utsträckning tvingat skaffa sig sin försörjning utanför det egentliga lantbruket. 1990 kom sålunda 28 procent av inkomsterna på gårdar i storleksklassen 5-10 ha från själva gårdsbruket. 1997 hade denna andel reducerats till knappt 15 procent. Resterande inkomster på dessa gårdar kom från löneinkomster (62%), pensioner (6,4%) och övriga inkomster (17,1%). Anmärkningsvärt att notera är här att andelen inkomster från gårdsbruket idag även minskar bland de större produktionsenheterna. Så sjönk t ex gårdsinkomsternas andel av de samlade inkomsterna på den största jordbrukslägenhetskategorin (mer än 50 ha) från ca 75 procent 1990 till ca 70 procent 1997.

Tabell 4.4: Inkomstkällor efter gårdarnas storleksklass (%)

Jordbrukslägenhetens storleksklass, ha	Löneinkomster		Pensionsinkomster			Gårdsbrukets ink.			Övriga ink.			
	1990	1995	1997	1990	1995	1997	1990	1995	1997	1990	1995	1997
2 - 4,99	57,3	63,7	57,4	17,7	14,7	17,0	15,0	10,4	15,3	15,5	11,2	10,3
5 - 9,99	45,1	57,8	62,0	12,6	12,7	6,4	28,0	14,1	14,8	16,1	15,3	17,1
10 - 19,99	30,7	37,5	45,5	6,1	9,0	8,8	51,2	34,2	31,0	12,0	19,3	15,3
20 - 29,99	16,1	26,9	29,2	4,0	6,3	6,0	67,8	59,0	53,2	12,2	7,8	11,9
30 - 49,99	13,0	13,3	13,0	2,2	5,7	3,8	70,9	51,5	49,3	13,8	29,6	34,1
50 - 99,99	11,9	7,9	10,4	1,5	3,2	3,2	74,6	68,4	70,3	12,0	20,5	16,2
Totalt	33,7	36,9	38,8	8,7	9,1	7,6	44,2	36,5	35,5	13,5	17,5	18,4

Nedgången i den del av jordbrukarnas inkomster som härrör från det egentliga jordbruket har under senare år ytterligare förstärkts av en påtaglig nergång i det stöd som gränsskydd och politiskt fastställda riktpriser tidigare gav. Huvudorsaken till denna förändring är medlemskapet i EU och introduktionen av gemenskapens jordbrukspolitik. Som framgår av *tabell 4.5* nedan så har det även det offentliga (till skillnad från det stöd som en prisregleringen ger) produktionsstödet till det åländska jordbruket sjunkit från närmare 70 miljoner mk 1995 till drygt 47 miljoner mk 1997, en sänkning med nästan 31 procent på endast två år. Större delen av denna drastiska sänkning beror dock på mer eller mindre tillfälliga stödkonstruktioner under 1995, bl a i övergången till EU's jordbrukspolitik (t ex sk lagerkompensation). Om man beaktar detta så blir den på offentliga bidrag baserade nedgången i produktionsstödsintensiteten inom jordbruket inte särskilt stor.

**Tabell 4.5: Det offentliga produktionsstödet till det åländska jordbruket 1995 och 1997
(1.000 mk)**

Stöd	1995	1997	%
CAP1)	6409	6622	13,9
LFA2)	11007	10668	22,4
Miljöstöd	8709	9361	19,6
Miljöstödets specialstöd	891	2309	4,8
Till.pris för spannmål	-	655	1,4
Överg.stöd åker	.	706	1,5
Växtodl.stöd	.	1563	3,3
Arealtillägg (Ls)	1700	1100	2,3
Stöd till unga odlare	.	816	1,7
Stöd för trädgårdsprodukter	.	3034	6,4
Potatisstöd	1878	1889	4,0
Till.pris för sockerbeta	1628	.	.
Tjurbidrag	.	1285	2,7
Dikobidrag	.	745	1,6
Tackbidrag	.	340	0,7
Överg.stöd djur	.	2103	4,4
Häststöd	187	151	0,3
Hönsstöd	.	744	1,6
Till. pris för husdjursprod.	17448	.	.
Växthusstöd	961	1933	4,1
Kyllagerstöd	1699	1471	3,1
BSE-stöd ³⁾	-	164	0,3
Lagerkompensation	16181	-	-
TOTALT	68697	47658	100,0

1) Ersättning som hör till EU:s allmänna jordbrukspolitik

2) Kompensationsbidrag för mindre gynnade områden

3) Stöd med anledning av galen ko-sjukan i Europa

Som framgår av *tabell 4.6* så visar statistiken över den brukade åkerarealen en ökning med ca 1.400 ha under perioden 1990 till 1999. I realiteten så torde dock den totala odlade arealen ha legat relativt stilla på i storleksordningen 14.000 ha under 1990-talet. Orsaken till uppgången och variationerna i mitten av decenniet är helt enkelt den ändrade (och mer noggranna) arealregistrering som EU-medlemskapet medförde från och med 1995.

Tabell 4.6: Användningen av åkermarken

	1990		1995		1997		1999	
	Hektar	%	Hektar	%	Hektar	%	Hektar	%
Vall, åkerbete	2307	18,6	3421	24,0	3627	26,8	3 877	28,0
Fodersäd	3788	30,5	4006	28,0	3882	28,7	4 169	30,1
Brödsäd	3138	25,3	1845	12,9	1908	14,1	1 531	11,1
Oljevaxter	180	1,4	145	1,0	83	0,6	26	0,2
Ärter	28	0,2	29	0,2	64	0,5	23	0,2
Sockerbeta	965	7,8	1167	8,2	1173	8,7	1 235	8,9
Potatis	689	5,5	851	6,0	819	6,1	778	5,6
Övriga växter	681	5,5	1579	11,1	835	6,2	840	6,1
Träda	644	5,2	1240	8,7	1130	8,4	1 355	9,8
Odlad åkermark totalt	12420	100,0	14282	100,0	13521	100,0	13 835	100,0

Om man utgår från att ändringen i sättet att mäta arealerna gett ungefär samma utslag inom samtliga typer av odlingsarealer, så visar dock tabellen på en del intressanta förskjutningar i lantbrukets markutnyttjande under det senaste decenniet. Så har t ex brödsäden både i absoluta och relativa tal minskat sin andel av den produktiva åkerjorden samtidigt som vall och åkerbete ökat sin andel. Detta torde åtminstone delvis kunna förklaras av det faktum att antalet nötboskap och (rid-)hästar ökat något under perioden. Bakom denna ökning ligger sannolikt - bland annat - en allmän nedgång i lönsamheten inom jordbruket, något som i sin tur krävt en ökning av djurbesättningarna för att kunna behålla den tidigare inkomstnivån. Härtill kommer att den ökande ekologiska odlingen (se vidare nedan) lett till en viss ökning i vallarealerna. Föga överraskande är arealen för den allt mindre lönsamma bulkproduktionen av brödsäd är stadd i tillbakagång. Mer specialiserade grödor med högre avkastning som t ex potatis, sockerbetor och grönsaker ('övriga växter') har däremot ökat sin andel av den odlade arealen.

4.3. De viktigaste produktionsområdena

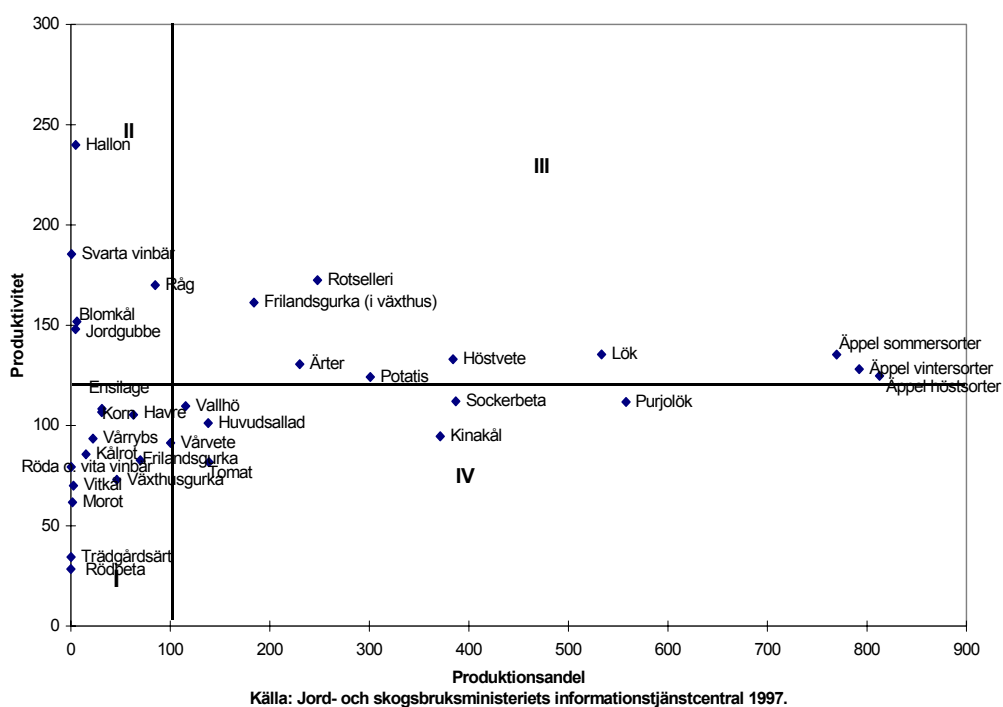
Det åländska lantbrukets särskilda förutsättningar - markarrondering, jordmån, klimat och marknadstillgänglighet - avsätter tydliga spår i dagens produktinriktning. Av den traditionella jordbruksproduktionens totala försäljningsintäkter på ca 123 miljoner mk år 1998 kom sålunda huvuddelen från produkter som antingen är specialiserade underleverantörer till den åländska livsmedelsindustrin eller högavkastande nischprodukter för avsättning på den

finländska marknaden.

Som exempel på den förstnämnda specialiseringen kan nämnas mjölk och chipspotatis vilka under 1998 tillsammans stod för hela ca 38 procent av de samlade jordbruksinkomsterna (exkl. bidrag). Exempel på den sistnämnda formen av marknadsspecialisering är det faktum att trädgårds- och grönsaksprodukterna (lök, gurka, tomater, sallad, äpplen etc) samma år stod för ca 28 procent av jordbrukets försäljningsintäkter. Det traditionella 'bulkprodukterna' inom jordbruket som råg, vete, korn, havre och oljeväxter stod 1998 endast för omkring 6 procent av jordbrukets direkta avsaluintäkter på Åland.

En studie av det åländska lantbrukets lönsamhet som gjordes av ÅSUB 1998 (Rapport 1998:3) belyser ytterligare situationen. *Figur 4.1* som är hämtad från denna studie, visar sålunda i indexform en klar tendens till specialisering på den typ av grödor där Åland - jämfört med det finska genomsnittet - har goda produktionsförutsättningar (dvs högre avkastning per ha odlad jord), medan de mer storskaliga bulkprodukterna inte bara är mindre vanligt förekommande utan också uppvisar en genomsnittligt sett lägre produktivitetsnivå.

Figur 4.1: Produktivitet och specialisering inom åländskt jordbruk 1996-1997



I *tabell 4.7* nedan ges en mer detaljerad bild av det åländska jordbrukets produktionsstruktur och intäkter:

Tabell 4.7: Produktion och bruttointäkter inom åländskt jordbruk

Produkt	Produktion , ton m.m.				Bruttointäkt, 1.000 mk			
	1990	1995	1997	1998	1990	1995	1997	1998
Mjölk (1.000 liter)	13 598,2	13 833,1	14 392,9	14 004,6	43 861	26 208	28 040	27 729
Mjölk, tilläggspris	13 598,2	13 833,1	14 392,9	14 004,6		9 826	7 973	7 422
Nötkött	642,9	587,8	565,4	614,4	17 564	8 059	6 228	7 280
Nötkött, tilläggspris			549,3	366,4		3 514	2 440	2 250
Svinkött	257,8	263,1	223,0	181,5	4 478	1 999	1 746	1 286
Svinkött, tilläggspris			211,7	167,4		649	554	368
Fårkött	68,3	86,0	69,1	62,2	1 831	580	628	628
Fårkött, tilläggspris			67,1	60,7		1 258	971	741
Fjäderfä		999,2	1 050,1	1 072,1		5 795	6 482	7 001
Fjäderfä, tilläggspris			1 050,1	875,7		2 202	2 209	1 856
Hästkött	4,3	3,3	4,2	3,9	97	25	25	22
Avelsågg, 1 000 st.	0		0	0	0	0	0	0
Ägg	93,5	28,8	28,3	28,9	951	194	235	243
Vete	8 928,6	4 246,4	6 722,2	5 509,5	20 625	3 525	5 163	4 380
Ekovete			76,0	82,0			106	98
Råg	2 751,2	428,1	480,4	547,2	7 978	338	373	443
Ekoråg			5,0	17,0			6	20
Korn	3 061,8	2 942,5	3 038,5	1 946,0	5 144	1 971	1 866	1 245
Malkorn			260,0	267,0			210	219
Havre	2 980,0	2 145,9	2 517,0	2 384,0	4 947	1 394	1 548	1 496
Eko grynhavre			20,0	-			17	-
Ärter	9,0	7,5	58,0	69,0	32	6	73	86
Rybs	334,4	189,9	104,3	22,0	1 321	137	124	30
Socketbeta	38 700,0	34 631,8	54 000,0	35 745,0	19 345	13 022	14 771	12 153
Socketbeta, tillägg			54 000,0			1 628	1 728	-
Chipspotatis	19 235,4	11 130,8	18 200,0	20 061,0	19 317	7 513	12 586	11 028
Matpotatis1)	219,4	191,8	91,1	102,8	406	432	153	221
Lök	4 241,5	4 329,5	5 012,4	4 146,9	7 912	7 533	7 162	8 460
Gurka	1 034,0	519,3	829,6	244,0	2 585	122	1 775	688
Purjo	545,5	641,6	437,2	350,8	4 355	2 374	2 427	1 821
Kinakål	3 314,2	1 964,0	1 850,2	2 188,1	16 709	5 303	7 517	7 680
Äppel -konsumtion1)	1 350,0	1 278,6	1 423,3	1 086,2	6 683	5 101	5 695	5 496
-industri1)	11,0	9,7	9,2	7,5	13	8	9	8
Jordgubbar, (1 000 liter)1)	68,0	26,4	24,0	27,5	490	261	283	331
Tomater	121,9	168,0	114,4	57,5	1 177	781	715	419
Persilja (1 000 buntar)	378,6	446,6	443,7	318,4	1 141	866	1 403	943
Dill (1 000 buntar)	214,6	148,2	126,3	130,2	661	344	340	460
Isbergssallat	361,5	674,7	641,2	637,8	2 119	2 786	3 222	3 234
Champinjon		81,1	83,6	85,3		1 066	1 187	1 327
Bladselleri		70,8	103,8	32,3		250	485	158
Morot		17,3	7,0	7,3		48	25	25
Övrigt					1 458	1 180	3 167	3 722
Totalt					193 200	119 299	131 660	123 015

Tabellmaterialet ger vid handen att en del nya produkter och inriktningar tillkommit inom jordbruket under senare år, och då särskilt efter EU-inträdet 1995. Detta gäller framför allt s.k. ekodlade sädesprodukter (ekovete, ekoråg etc) samt vissa helt nya nischprodukter som champinjoner och selleri.

En närmare analys av utvecklingen under 1990-talet visar över lag en klar tillbakagång, såväl vad gäller de odlade volymerna som bruttointäkterna. Nedgångstendenserna i de odlade volymerna har - med vissa undantag - varit synliga under stora delar 1990-talet, medan nedgången i bruttointäkterna (exkl. offentligt stöd) blivit särskilt markerad efter EU-medlemskapet 1995. Sett över hela perioden 1990-1998 sjönk sålunda försäljningsintäkterna (löpande priser) för de åländska odlarna från drygt 193 miljoner mk till ca 123 miljoner mk.

Tabell 4.8: Volym och intäktsutvecklingen inom åländskt jordbruk 1990-1998 (%)

Produkt	<u>Produktionsvolym</u>	<u>Bruttointäk</u>
	1990-1998 Förändr. %	1990-1998 Förändr. %
Mjök (1.000 liter)	3,0	-36,8
Nötkött	-4,4	-58,6
Svinkött	-29,6	-71,3
Fårkött	-8,9	-65,7
Hästkött	-9,3	-76,9
Ägg	-69,1	-74,5
Vete	-38,3	-78,8
Råg	-80,1	-94,4
Korn	-36,4	-75,8
Havre	-20,0	-69,8
Ärter	666,7	169,4
Rybs	-93,4	-97,8
Socketbeta	-7,6	-37,2
Chipspotatis	4,3	-42,9
Matpotatis1)	-53,1	-45,5
Lök	-2,2	6,9
Gurka	-76,4	-73,4
Purjo	-35,7	-58,2
Kinakål	-34,0	-54,0
Äppel -konsumtion1)	-19,5	-17,8
-industri1)	-31,8	-42,3
Jordgubbar, (1 000 liter)1)	-59,6	-32,5
Tomater	-52,8	-64,4
Persilja (1 000 buntar)	-15,9	-17,4
Dill (1 000 buntar)	-39,3	-30,5
Isbergssallat	76,4	52,6
Totalt		-36,3

Som framgår av *tabell 4.8* ovan så har nedgången varit särskilt märkbar när det gäller odlingen av de jordbrukets traditionella 'bulkprodukter' som de olika sädeslagen och oljeväxterna (intäkterna från råg och rybs försvann sålunda nästan helt under 1990-talet), men även beträffande vissa typer av kött samt en del på Åland tidigare väl etablerade nischprodukter som gurka, purjolök och kinakål. Det finns dock några markanta undantag från den generella nedgångstrenden under 1990-talet. Det mest extrema exemplet är produktionen av ärter som sedan EU-medlemskapet 1995 ökat från nästan ingenting till ca 70 ton, en ökning med nära 700 procent. Intäkterna från ärtproduktionen har dock inte ökat i samma takt, här handlar det om en tillväxt på i storleksordningen 170 procent. Orsaken till expansionen av ärtodlingen torde vara att den passar väl in i den

växtföljdsplanering som den ökande ekologiska odlingen kräver. En annan orsak är att den åländska livsmedelsindustrin (katt- och hundmat) under senare år börjat efterfråga ärter.

Uppgången i vissa nya produkter som champinjoner, specialgrödor som prydnadsväxter, krondill, squash etc ger en klar fingervisning om att kraven på att orientera sig bort från den traditionella bulkproduktionen nu börjat ge ett mätbart utslag inom den åländska odlarkåren. Huvudorsaken härtill är naturligtvis den allt sämre lönsamheten hos en stor del av de traditionella produkterna genom det minskade prisstöd som EU-medlemskapet medfört.

Det bör dock noteras att den del av det traditionella produktsortimentet som är starkast knutet till den åländska livsmedelsindustrin i stort bibehåller eller till och med ökar sina volymer. Sålunda uppvisar mjölkproduktionen en viss volymökning trots en påtaglig nedgång i försäljningsintäkterna. Detsamma gäller även chipspotatisen med en volymökning trots fallande intäkter. Som noterats ovan så kan den påtagliga uppgången i ärtproduktionen under senare år också delvis förklaras av efterfrågan från den åländska livsmedelsindustrin.

Även om en del av ovan diskuterade förändringar åtminstone delvis kan förklaras av mer tillfälliga variationer i odlingsförutsättningarna beroende på väderlek, marknadsfluktuationer etc, så är dock huvudtrenden tydlig. Jordbrukets intäkter har överlag sjunkit, särskilt vad gäller de traditionella bulkprodukterna. Samtidigt ger utvecklingen en klar indikation på att de bästa överlevnadsförutsättningarna för odlingen synes finnas inom vissa nyare nischprodukter och ekologisk odling samt den del av produktsortimentet som kan utnyttjas av den åländska livsmedelsindustrin.

4.4. Miljöprofilen

Åland tillhör den kalltempererade klimatzonen vilket gör att naturmiljön är känslig för föroreningar. Den största delen av jordytan och sjöarna är näringsfattiga och drabbas därför lätt av försurning. Även en relativt måttlig belastning kan få betydande negativa miljöeffekter. Återhämtningen från olika typer av miljöskador sker därtill relativt långsamt.

Primärnäringarna står för en betydande del av den inhemska belastningarna på naturmiljön. Problemen gäller i första hand olika typer av övergödning (eutrofiering) från lantbruket och fiskodlingarna (närsaltutsläpp), men problemen härrör även från utsläppen från bosättning, trafik och industri. I samtliga dessa fall är det framför allt vattenmiljön som drabbas. Enligt en sammanställning från Ålands landskapsstyrelses miljöbyrå låg den totala fosforbelastningen i de åländska vattnen i mitten av 1990-talet på över 60 ton per år (se bilaga 2 i förslaget från 1999 till miljöhandlingsprogram 2000 - 2003, Dnr S40/99/1/1). Motsvarande kvävebelastning var 10 gånger större, eller ca 600 ton per år. Lantbruket (djurhållningen och växtodlingen) stod för ca en femtedel av fosfatbelastningen och drygt en tredjedel av kvävebelastningen.

Även om vattenkvaliteten fortfarande över lag kan anses som relativt tillfredställande i de åländska kust- och skärgårdsområdena, så har en försämring kunnat noteras sedan 1980-talet. Siktdjupet har generellt sett minskat, och i de inre delarna av skärgården och fasta Ålands viksystem (dvs områden med stark influens av jordbruksrelaterad övergödning) har vattenkvaliteten påverkats i en mera märkbart negativ riktning. Detta gäller även vissa sötvattentäkter där kväve- och fosforhalterna nu är så pass höga att problem med giftiga alger förekommit.

När det gäller föroreningarna av luftmiljön så härrör dessa i första hand från källor utanför Åland. Detta drabbar den åländska miljön främst genom försurning av mark och vatten genom nedfall av 'surt regn'. Lantbruket har dock vissa negativa bieffekter på luftmiljön genom det ammoniumläckage som sker i samband med hanteringen av gödsel och urin inom djurhållningen.

Även andra typer av miljöbelastningar med sitt ursprung i primärnäringarna förekommer. Hit hör framför allt olika typer av mark- och vegetationsskador vilka härstammar från negativ jordbruksbelastning av fysisk eller kemisk karaktär. De fysiska miljöskadorna består huvudsakligen av packnings- och slirningsskador i samband med körning och markberedning med tunga redskap. Detta medför att jorden packas samman på ett onaturligt sätt. De kemiska skadorna härrör från mindre mängder av tungmetaller i anslutning till gödsling - inklusive spridning av slam på åkrarna från avloppsreningsverk. Ett idag större belastningsproblem än tungmetallutsläppen torde vara läckaget från den

omfattande kemiska bekämpningen inom inte minst specialodlingen av grönsaker, industripotatis, sockerbetor m.m.

Samtidigt som jordbruket i vissa avseenden är en belastning för miljön, så är det i andra avseenden en klar tillgång. Ålands öppna landskapsbild med sin biologiska mångfald är sålunda i hög grad en produkt av lantbruket. Ett problem är dock att specialiseringen och rationaliseringarna inom jordbruket tenderar att minska förutsättningarna för att kunna bibehålla denna typ av miljövärden. Det är inte längre lönsamt att producera foder på naturängar. Därför har man övergått till att producera foder på mer högproduktiva odlade slåttervallar. Som en följd härav har de gamla kulturmarkerna börjat växa igen och försvinna. Detta har i sin tur bidragit till att antalet arter av vilda växter och djur minskat och den biologiska mångfalden därmed tenderat att gradvis utarmas.

Lösningen på ovan nämnda problem torde bland annat ligga i varsammare jordbruksmetoder och mer extensiva och omväxlande odlingsystem. De åländska lantbrukarna har också under senare år visat ett allt större intresse för en sådan utveckling. Detta märks framför allt i den snabba expansionen - visserligen från en mycket låg nivå - av den ekologiskt inriktade odlingen. Övergången till godkänd ekologisk odling sker i två steg där den berörda marken under några år, med stöd från samhället (se *tabell 4.5!*), behandlas enligt ett särskilt föreberedelseprogram för ekologisk odling, för att först därefter nyttjas för regelrätt ekologiskt inriktad kommersiell odling.

Som framgår av *tabell 4.9* nedan, så har de ekologiskt klassade odlingsarealerna inom ramen för konvergeringsprogrammet ökat mycket snabbt under senare år. Mellan 1995 och 1998 mer än tredubblades sålunda ytan med ekologiskt godkänd produktion. Om man tar hänsyn till hela den areal som 1998 antingen utnyttjades för ekologisk odling, eller som ingår i det ekologiska konverteringsprogrammet, så uppgick den totala åkerarealen med ekologisk inriktning detta år till nära 1.000 ha.

Tabell 4.9: Utvecklingen arealer med ekologisk produktion 1995-1998 (ha)

Typ av ekologisk odling	1995	1996	1997	1998
Övergång år 1	138,1	267,50	167,6	99,4
Övergång år 2		144,1	301,2	178,1
I ekologisk produktion	195,1	220,90	388,4	689,1
Hektar totalt	333,2	632,50	857,2	966,6

4.5. Lantbrukets roll inom förädlingsindustrin och turismen

Som redan framgått ovan är livsmedelsindustrin (inkl. hund- och kattmatproduktion) av stor betydelse för det åländska jordbruket. Medan i stort sett alla andra av jordbrukets traditionella 'bulkprodukter' snabbt minskar i volym, så ligger odlingsvolymerna för industripotatis (Chips ab), mjölk (ÅCA) och vissa köttprodukter (Dahlmans ab) kvar på ungefär samma nivå som tidigare. Beroendet är dock ömsesidigt. Utan en bas i lokalt producerad kvalitetsråvara (Chips ab) med en i produktionen väl integrerad logistik och låga transportkostnader (ÅCA, Dahlmans), hade livsmedelsförädlingen knappast kunnat utvecklas till den tätposition inom industrisektorn som den idag faktiskt har med ca 50 procent av hela tillverkningsindustrins omsättning på Åland.

Som framgått av det föregående (se *tabell 4.8*) så har de bibehållna eller till och med växande produktionsvolymerna dock inte medfört ökande intäkter för jordbrukarkåren som helhet. Istället har totalinkomsterna för dessa produkter minskat under senare år, varför rationaliseringar och växande prispress sannolikt ytterligare förbättrat livsmedelsindustrins underleverantörssituation (sjunkande priser) på Åland.

Det här betyder att jordbrukets sysselsättningseffekter är betydligt mer omfattande än de knappa 800 arbetsplatser som redovisas inom lantbruket som sådant. Detta visar sig också i den *input-output studie* rörande den åländska ekonomin som ÅSUB gjort (Rapport 1999:5). Av denna framgår att livsmedelsindustrin i mitten av 1990-talet direkt och indirekt (genom ökad efterfrågan inom andra branscher) genererar en sysselsättning på i

storleksordningen nära 1.000 arbetsplatser. Om man lägger samman detta med jordbrukets egna arbetsplatser fås ett 'agro-industriellt komplex' med över 1.500 arbetsplatser, eller ca 12 procent av den samlade arbetsmarknaden. Härtill kommer att jordbruket självt genererar betydande indirekta sysselsättnings effekter även inom andra branscher, framför allt handeln.

Lantbruket har också stor betydelse för den på Åland så viktiga turistnäringen. Eftersom turismen inte registreras i statistiken som en egen bransch, utan ingår i ett flertal andra branscher, inte minst jordbruk och handel, så är det inte lätt att kvantifiera kopplingarna mellan jordbruk och turism i termer av sysselsättning och produktionsvärde. Vi vet dock att lantbruket och jordbrukarkåren har spelat, och fortsättningsvis också spelar, en viktig roll för utvecklingen av den åländska 'turistprodukten'. Jordbrukarna har ända sedan ålandsturismen på allvar började ta fart under 1960-talet försett branschen med en stor del av dess logikapacitet i form av semesterstugor runt om på landsbygden och ute i skärgården. Lantbruket spelar därtill en betydande roll för Ålands 'turistiska attraktivitet' genom att det upprätthåller det öppna och tilltalande landskap som så många av de storstadsboende turisterna skattar högt. Under senare år har lantbrukarna också lanserat nya typer av turistaktiviteter genom att erbjuda besök/övernattnings med deltagande i gårdsbruket som ett viktigt inslag, liksom sk bed-and-breakfast-inkvartering mm

Detta betyder naturligtvis samtidigt också att det åländska lantbruket, precis som i fallet med livsmedelsindustrin, i flera avseenden är beroende av utvecklingen inom turistsektorn. Turismen ger i många fall just de extra tilläggsinkomster som är nödvändiga för att överleva som lantbrukare i ett allt hårdare jordbrukspolitiskt klimat. En studie av ålandsturismens samhällsekonomiska effekter som gjordes 1998 av ÅSUB (Rapport 1998:7) kom sålunda fram till att omkring 5 procent av efterfrågan inom primärnäringarna härrörde från turisternas inköp. Turisterna ger även möjlighet till nya inkomstkällor genom en ökande efterfrågan (i och för sig från en låg utgångsnivå) på direktinköp av lokalt odlade grönsaker, jordgubbar m.m., samt ett ökande turistiskt intresse för ekologiskt odlade produkter och ekologiska 'demonstrationsobjekt' på landsbygden.

4.6. Primärnäringarna och den regionala utvecklingen

Knappt 60 procent av Ålands befolkning är bosatt på landsbygden utanför Mariehamn. Landsbygdsbefolkningen har under perioden 1.1 1990 till den 1.1 1999 vuxit från drygt 14.300 till ca 15.000 personer, en tillväxt på ca 5 procent. Ålands befolkning ökade under samma nioårsperiod från ca 24.600 till ca 25.600 personer vilket ger en tillväxt på ca 4 procent. Befolkningstillväxten på landsbygden har alltså under 1990-talet varit större än i Mariehamn.

Denna ur regionalpolitisk synvinkel till synes positiva trend måste dock kvalificeras i två viktiga avseenden. För det första så beror befolkningstillväxten på landsbygden främst på ökad arbetspendling till Mariehamn. Arbetskraften finns således i allt högre grad utanför Mariehamn samtidigt som arbetsplatserna fortsättningsvis är koncentrerade till staden. Den positiva befolkningsutvecklingen har därför i första hand gällt de landbygdskommuner som ligger inom bekvämt pendlingavstånd från Mariehamn (Jomala, Lemland, Lumparland, Finström, Hammarland, delar av Sund och Saltvik), samtidigt som Ålands verkliga glesbygd, dvs skärgårdsområdet, uppvisar en betydligt svagare utveckling. Medan befolkningen i landsbygdskommunerna på fasta Åland under den aktuella perioden växte med 766 personer eller ca 6 procent, så minskade befolkningen i skärgårdskommunerna med 16 personer.

Ett annat problem inom glesbygdsområdet, och då inte minst i skärgården, är den sneda befolkningsstrukturen. Medan nära 70 procent av befolkningen i Mariehamn återfinns i de arbetsmarknadsaktiva åldersgrupperna (15-64 år), så är andelen i skärgårdskommunerna under 60 procent. Den ofördelaktiga åldersfördelningen är särskilt påtaglig när det gäller grupperna över 65 år. I Mariehamn var andelen pensionärer i slutet av 1990-talet drygt 15 procent medan den i skärgårdskommunerna uppgick till hela 25 procent.

Den åländska glesbygdens problem och framtida möjligheter hänger nära samman med primärnäringarnas utveckling. Den långsiktiga tillbakagång och storleksrationalisering som i decennier präglat jordbruket, är sålunda en viktig del av förklaringen till de fortsatta regionala problemen inom delar av glesbygden under 1990-talet. Som framgår av *tabell 4.10* nedan så är nämligen landsbygden fortfarande i hög grad beroende av sysselsättningen inom dessa näringar. Detta gäller särskilt skärgårdsområdet, där

primärnäringarna i genomsnitt utgör över en femtedel av sysselsättningen. I vissa fall är primärnäringarnas sysselsättningsandel till och med betydligt högre än så. I skärgårdskommunen Sottunga, Ålands minsta kommun, överstiger primärnäringarnas sysselsättningsandel sålunda 30 procent.

Tabell 4.10: Andel sysselsatta inom primärnäringarna enligt kommun 1991-1997 (%)

Kommun	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Brändö	38,5	35,2	31,6	28,7	20,9	21,9	21,0
Eckerö	17,6	19,2	16,1	14,7	11,6	11,9	10,9
Finström	13,8	12,9	14,0	14,3	11,3	10,5	10,4
Föglö	37,9	39,4	36,0	33,9	27,3	27,7	25,2
Geta	38,2	38,5	36,8	36,6	33,0	32,8	28,3
Hammarland	21,7	21,1	19,1	21,0	16,5	16,5	15,3
Jomala	11,4	10,9	10,7	10,4	8,9	9,1	8,6
Kumlinge	36,6	33,2	32,6	32,6	25,3	21,1	19,7
Kökar	19,5	19,0	16,1	13,7	10,0	13,7	10,4
Lemland	9,5	9,0	8,2	9,0	6,8	7,1	6,4
Lumparland	17,3	15,6	16,7	15,9	12,0	11,3	11,0
Saltvik	18,5	19,8	17,2	17,2	11,8	12,3	11,6
Sottunga	35,5	40,7	36,5	34,0	26,9	35,3	30,4
Sund	20,7	19,1	16,6	16,4	14,8	14,0	13,8
Vårdö	26,4	27,5	26,0	24,0	21,9	21,8	22,2
Landskomm.	18,7	18,3	17,1	16,9	13,5	13,4	12,5
Mariehamn	1,5	1,5	1,4	1,4	1,3	1,2	1,3
Hela Åland	11,4	11,2	10,5	10,5	8,4	8,3	7,9

Tabell 4.11 är ett annat sätt att belysa kopplingen mellan primärnäringarna och glesbygden. Medan nära nog 100 procent av primärnäringarnas produktion försigår på landsbygden, så är de för den åländska ekonomin och exporten så viktiga servicenäringarna starkt koncentrerade till Mariehamn. Tabellen visar dock att även sekundärnäringar som tillverkningsindustri och byggande har en relativt stark förankring i landsbygdskommunerna.

Tabell 4.11: Sysselsättning per näringsgren enligt arbetsplatserna lokalisering 1997 (%)

Kommun	Jordbruk, skog, fisk	Industri	Bygg	Handel, hotell	Trans- port	Finans, fastighet	Samh, pers.tj	Okänd	Totalt
Brändö	31,0	1,1	7,6	17,9	8,7	3,8	26,1	3,8	100,0
Eckerö	18,0	4,9	10,2	17,0	15,0	2,4	25,7	6,8	100,0
Finström	13,5	11,6	9,8	15,4	15,7	2,9	27,8	3,2	100,0
Föglö	32,8	2,1	3,6	21,0	6,2	2,6	27,2	4,6	100,0
Geta	44,6	1,5	1,5	10,0	2,3	7,7	21,5	10,8	100,0
Hammarland	34,6	2,5	15,4	11,1	8,0	2,8	17,9	7,7	100,0
Jomala	15,1	15,2	7,4	12,3	4,2	3,9	35,4	6,5	100,0
Kumlinge	29,2	3,3	1,7	6,7	7,5	7,5	28,3	15,8	100,0
Kökar	14,7	2,1	7,4	17,9	7,4	4,2	37,9	8,4	100,0
Lemland	18,2	5,8	7,0	14,5	5,0	3,7	35,1	10,7	100,0
Lumparland	24,6	7,2	1,4	13,0	17,4	5,8	26,1	4,3	100,0
Saltvik	18,5	32,5	8,9	6,2	4,3	2,1	23,3	4,1	100,0
Sottunga	45,9	0,0	2,7	5,4	5,4	2,7	37,8	-	100,0
Sund	25,8	3,8	7,5	7,9	6,3	1,7	41,3	5,8	100,0
Vårdö	36,1	2,8	13,9	5,6	7,4	1,9	23,1	9,3	100,0
Landskomm.	21,2	10,8	8,3	12,7	8,3	3,3	29,4	6,1	100,0
Mariehamn	0,3	7,1	2,8	10,1	40,7	7,7	29,1	2,2	100,0
Hela Åland	6,7	8,2	4,5	10,9	30,7	6,4	29,2	3,4	100,0

Primärnäringsarnas stora betydelse för landsbygden innebär självfallet att den nedgång i dessa näringars sysselsättning och produktionsvolym som redovisats ovan drabbat - allt annat lika - glesbygds- och skärgårdskommunerna hårdast. Det här betyder också att en mera balanserad regional utveckling, inte minst vad gäller skärgården, i hög grad är beroende av primärnäringsarnas framtida utvecklingsförutsättningar. Beroendet accentueras av att även industrin faktiskt i så pass hög grad är landsbygdsbaserad (*tabell 4.11*), en industri som dessutom till stora delar består av en på åländska jordbruksprodukter baserad livsmedelsförädling

Man kan naturligtvis med viss rätt hävda att även glesbydsekonomin numera domineras av andra näringsfång än primärnäringsarna, och att regionalpolitiken därför måste kasta loss från de gamla basnäringsarna och i stället koncentrera sig på utvecklingen inom de mer 'framtidssinriktade' servicenäringsarna. Detta är dock inte hela sanningen. En framgångsrik regionalpolitik kommer med all säkerhet att kräva att uppmärksamhet och insatser riktas såväl mot glesbygdens traditionella primärnäringsar som mot servicebranscherna. Förutom att det är mycket som talar för att en viktig del av lantbrukets framtida potential finns i kreativa kombinationer med vissa typer av serviceverksamhet, inte minst turism, så är primärnäringsarna fortfarande så stora i många glesbygdskommuner att de måste betraktas som avgörande för dessa kommuneras utvecklingsförutsättning - åtminstone på kort och meddellång sikt.

5. 5a-stödet och den gemensamma jordbrukspolitiken

5.1. Mål 5a - strukturstöd till lantbruket

Investerings- och startstödet hör båda till de s k strukturstöden till lantbruket och regleras till den del EU är med och delfinansierar projekt av Rådets förordning (EG) Nr 950/97 av den 20 maj 1997 om förbättring av jordbruksstrukturens effektivitet. EU-finansieringen sker via Utvecklingssektionen vid Europiska utvecklings- och garantifonden (EUGFJ), allmänt kallad Jordbruksfonden. Denna har som sin övergripande uppgift att påskynda anpassningen av jordbruksstrukturen inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken. Strukturpolitiken inom EU förutsätts enligt Rådets förordning användas för att hjälpa jordbrukarna att anpassa sig till den nya situationen och mildra effekterna av den nya marknads- och prispolitiken. Den gemensamma jordbrukspolitiken syftar till att öka jordbruksföretagens effektivitet och konkurrenskraft och därigenom garantera jordbrukarna en skälig levnadsstandard. Strukturpolitiken ska bidra till detta genom att stärka produktions- och marknadsstrukturerna.

Det övergripande målet för gemenskapens investeringsstöd är enligt den nämnda förordningen att "modernisera jordbruksföretagen och därigenom förbättra deras livskraft inom ramen för en rationell utveckling av jordbruksproduktionen". Moderniseringen och diversifieringen måste göras utan att strida mot de åtgärder som vidtas för att begränsa överskottsproduktion. Enligt förordningen bör investeringstöden koncentreras till de företag där behovet är som störst. Medlemsstaterna får begränsa de sökandes rätt till stöd till följd av begränsade tillgängliga finansiella resurser.

Investeringsstöden syftar till att underlätta produktivitetsförbättringar som leder till en ökad produktion, förbättringar som annars kan vara svåra p g a marknadssituationen för många produkter, men också till att förbättra produktionsvillkoren. Investeringarna bör då möjliggöra lägre produktionskostnader, förbättrade levnads- och arbetsvillkor eller omställning av produktionen. Lantbrukets livskraft kan stärkas genom ökad produktion eller förändring av produktionsinriktningen. Även investeringar som förbättrar husdjurens välmående eller den yttre miljön kan gynnas. Stödet kan ytterligare riktas till investeringar som har som mål att skapa nya inkomstkällor och diversifiering av verksamheterna, såsom turism, hantverk, förädling eller direktförsäljning av gårdsprodukter.

De särskilda förmånerna för unga jordbrukare som medfinansieras av Jordbruksfonden syftar till att underlätta dels deras etablering, dels strukturanpassningen av deras företag efter att de etablerat sig. Detta ska uppmuntra unga jordbrukare att börja bedriva jordbruk.

5.2. Stödinsatsernas ambitionsnivå på Åland

Målsättningen för stöden

Landskapsstyrelsen hade inför att de granskade stödordningarna infördes på Åland inte ställt upp några särskilda målsättningar beträffande just de här stödets genomförande i landskapet, utan endast EU:s övergripande mål har använts. Dessa ovan beskrivna allmänna mål har således inte kvantifierats eller på annat sätt tolkats för åländska förhållanden i samband med att stödformerna omfattades här. Inför det här utvärderingsarbetet formulerades dock några för Åland specifika mål, framför allt som instrument för utvärderingen.

Att målen ställts upp i efterhand bör beaktas av utvärderarna, målen har inte varit formulerade då stödordningarna tillämpats i ärendehantering. Nivån för målen har kunnat anpassas till den erfarenhet och kunskap som landskapsstyrelsen har om förverkligandet av stödordningarna och deras framgång. Utvärderarna har därför valt att i granskningen även inbegripa sådana indikatorer på resultatet där landskapsstyrelsen inte ställt upp några mål, dels för att se hur investeringarna stöder EU:s allmänna mål, och dels för att få en klarare uppfattning om effekterna på utvecklingen inom näringen som helhet.

Ålands mål för investeringsstödet har kvantifierats till att minst 5 procent av de gårdar som erhållit stöd ska ha minst 10 procent av omsättningen från s k alternativa aktiviteter¹ efter investeringarna, 100 procent av gårdarna ska nå målen för de gårdsvisa förbättringsplanerna och 50 procent av förbättringsplanerna ska innehålla investeringar med väsentliga miljömål vad gäller miljöskydd eller bevarandet av kulturlandskapet. Vad gäller ökad diversifiering,

¹Med alternativa aktiviteter avses turism och andra fritidsaktiviteter, förädling, vattenbruk, förnyelsebar energi.

tillväxt i bruttointäkterna, minskade utsläpp samt produktivitetsförbättringar har inga kvantifierade mål ställts upp.

Vad gäller unga lantbrukare är målet att startstödet ska täcka 25 procent av kostnaderna för uppstarten av lantbruksföretaget. Måluppfyllelsen blir här beroende av definitionen av de stödberättigade kostnaderna och om endast dessa kostnader ska analyseras. Målet är vidare att överlåtelsen av gården ska ske fem år tidigare, d v s när den som överlåter gården är fem år yngre, än vad som är fallet om generationsväxlingen sker utan stöd. Också för synergieffekterna med avträdelsetödet (riktat till den jordbrukare som går i pension eller överlåter gården) finns klara mål om att 70 procent av alla generationsväxlingar under perioden ska ske med hjälp av en kombination av avträdelsetöd och startstöd. Beträffande i vilken grad startstödet har bidragit till att fler unga jordbrukare inlett verksamhet och i vilken grad detta har bidragit till att bibehålla arbetsplatser på landsbygden har inga mål formulerats. Inte heller vad gäller huruvida lantbruksverksamheten har startats som huvudsyssla har någon målformulering gjorts.

De åländska målen för stödinsatserna är i ett allmänt perspektiv moderata, även om vissa ambitioner såsom att samtliga gårdar ska nå sina egna mål i förbättringsplanerna efter de gjorda investeringarna är höga. Det visar å andra sidan att man från handläggarghåll anser att förbättringsplanerna är realistiska och att man inte har för avsikt att bevilja medel för investeringar som inte strävar till att nå gårdens uppställda mål. Också målet om hur stor del av investeringarna som ska ha som mål att förbättra miljön eller miljöskyddet är ambitiöst. Målet om ökad diversifiering minskar lantbrukarnas sårbarhet. Även angående avträdelsetödets betydelse för generationsväxlingarna och startstödet betydelse för tidpunkten av överlåtelseerna är förväntningarna ganska högt ställda. Att man beträffande en rad indikatorer och kriterier valt att inte ställa upp mål visar emellertid på en i övrigt försiktig linje vad gäller målen. Landskapets målsättningar måste dock bedömas i belysningen av den allmänna utvecklingen inom branschen de senaste åren med sjunkande producentpriser och försämrad lönsamhet.

De förhållandevis låga förväntningarna på effekterna av stöden gör att det överlag finns goda förutsättningar att nå de uppställda målen. Att samtliga som beviljats stöd kommer att nå de gårdsvisa målsättningarna är dock knappast troligt och kanske inte ens önskvärt. Särskilt när

det gäller diversifiering av verksamheterna, produktutveckling, förädling och kompletterande aktiviteter har samhällsmedel även ett visst syfte att fylla som riskkapital. Det är fallet även inom andra näringsgrenar, samhällsstöd ska kunna användas för att underlätta försök med innovativa inslag. Beträffande generationsväxlingarna tenderar många andra faktorer än eventuella stöd att inverka på det slaget av beslut, vilket kan tänkas gälla båda generationerna.

Utvärderarna måste ytterligare konstatera att de uppställda målen genom det sätt de presenteras på inte är särskilt tydliga och inte heller alldeles lättillgängliga. Målen för stödinsatser av den omfattning som här är aktuella torde kunna vara av intresse för en bredare publik.

Kriterier och villkor för stöd

För att bli berättigad till investerings- respektive startstöd ställs vissa villkor beträffande lantbrukaren. De mest centrala villkoren för stöd för **investeringar** är att lantbrukaren ska vara under 59 år, ska bo på gården eller dess närhet samt att lantbrukaren ska ha minst 15 procent av den totala inkomsten från jordbruk och minst 50 procent från lantbruk. Om den totala inkomsten är minst 15 procent från jordbruk och 30 procent från lantbruk kan ett nationellt stöd enligt artikel 141 beviljas, grundstödet är då sänkt med en fjärdedel. För att EU-delfinansiering ska komma ifråga måste minst 25 procent av inkomsten komma från jordbruk och 50 procent från lantbruk. Dessutom krävs av alla stödtagare att de ska ha yrkesskicklighet och utbildning samt upprätta en förbättringsplan för gården. Referensinkomsten per arbetskraftenhet på gården får inte överstiga fastställd nivå.

Åldersvillkoret överensstämmer väl med landskapsstyrelsens övergripande mål om bibehållen sysselsättning inom lantbruket och bosättningskravet ligger i linje med de regionalpolitiska målen för befolkningens bosättning. Likaså harmonierar inkomstvillkoren med de mera allmänna sysselsättningsmålen, men också med målen om ökad kostnadseffektivitet samt ökad lönsamhet. Då kan inte konkurrensen från biinkomsttagarna förstärkas. Gränsen för inkomstandelen för de nationella stöden måste dock betraktas som låg, även om stödnivån då är lägre. Åtminstone borde målet då vara en inkomstandel som motsvarar en huvudsyssla. EU:s strängare inkomstkrav förbättrar förutsättningarna att nå EU:s strukturella systemmål för stödordningen ifråga.

Möjligheter finns att få grundstödet för investeringarna förhöjt om vissa tilläggs villkor uppfylls. Förhöjning kan beviljas unga odlare som är under 40 år, lantbrukare bosatta i den yttre skärgården, för byggnader som tillverkas på plats, till samverkansinvesteringar samt i de fall investeringen innebär att man måste anställa en person, minst på deltid, under ett år. Stödförhöjningen är 5 procentenheter vid platsbyggen, för samverkanföretag och vid anställningar. Bosatta i den yttre skärgården får stödet höjt med 8 procentenheter och unga odlare med 7,5 - 11,25 procentenheter. Alla dessa tilläggs villkor som krävs för förhöjning förstärker förutsättningarna för att nå målen om sysselsättning, förnyring eller högre kostnadseffektivitet. Skärgårdstillägget beaktar de särskilda förutsättningar som präglar både lantbruket och arbetsmarknaden som helhet i skärgården.

En lantbrukare som inte uppfyller något av villkoren för förhöjt stöd kan istället få grundstödet kompletterat med ett räntestödslån för att underlätta förverkligandet av investeringen. Lånebeloppet utgör högst 35 procent av de godtagbara investeringskostnaderna.

Vidare har det funnits möjlighet att få ett retroaktivt stöd för investeringar som påbörjats efter EU-inträdet, dvs efter 1.1.1995, men före stödordningarna var fastställda. Den vanligaste formen för retroaktivt stöd har varit avskrivning på lån. Stödnivån var fastställd till maximalt 70 procent av det stöd investeringen skulle ha varit berättigad till inom ramen för de stödregler som senare fastställdes, minskat med 10.000 mk, och är helt nationellt. Den här retroaktiva stödformen jämnade i viss mån ut förutsättningarna för dem som strax före stödordningarna slogs fast hade hunnit genomföra motsvarande satsningar.

Startstödet delfinansieras alltid av EU. För att bli berättigad till stödet måste lantbrukaren vara under 40 år och för första gången etablera sig med jordbruket som huvudsyssla. Den unga jordbrukaren måste handha det juridiska ansvaret och ledningen för jordbruksföretaget samt bosätta sig på gården. Arbetsvolymen på företaget måste uppgå till minst 1.732 timmar per år och lantbrukaren måste ha en föreskriven utbildning inom naturbruk. Dessutom måste en lönsamhets- och likviditetsberäkning för företaget göras upp. Stödformen inbegriper både bidrag och räntestöd för eventuellt banklån som lyfts för att täcka kostnaderna för inköp av jord- och skogsbruksmark, produktionsbyggnader, djur och lösöre.

Villkoren för startstödet harmonierar väl med syftet att uppmuntra unga jordbrukare att börja bedriva jordbruk och stödformen förbättrar klart de unga jordbrukarnas villkor och förutsättningar. Därmed stärks potentialen för bevarandet av arbetsplatser på landsbygden.

5.3. Produktionsstödet till jordbruket

Förutom de strukturstöd som här utvärderas betalades under stödperioden 1995-1999 även produktionsstöd till jordbruket i form av miljöstöd, stöd för jordbruk i mindre gynnade områden, s k CAP-stöd och stöd via det nationella stödpaketet som dels omfattar övergångsstöd, dels mera varaktigt stöd.

Av dessa mera driftsrelaterade stöd är det endast för miljöstödet som Åland har haft ett eget program under den aktuella perioden. Programmet omfattade hela Åland och målsättningen med det har varit att slå vakt om ett rikt och varierat jordbrukslandskap, minimera jordbrukets miljöbelastning i form av växtnäringsläckage och bekämpningsmedel samt att bevara natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet. Programmet bestod av ett basstöd och ett specialstöd. Hela 80 procent av de aktiva lantbrukarna samt 86 procent av den odlade åkerarealen omfattades av miljöstödet basstöd.

Vad gäller stödet till mindre gynnade områden, eller det s k LFA-stödet, har det program som utarbetats i Finland gällt även på Åland för åren 1995-1999. Kompensationsbidrag har utbetalats i hela landskapet Åland. Stödet har bestått av en årlig premie per enhet (en djurenhet eller en hektar åker). För vete- respektive äppelodling har inget stöd utgått och inte heller till lantbrukslägenheter omfattande mindre än 3 hektar. Under perioden omfattades 80 procent av de aktiva lantbrukslägenheterna och 80 procent av den odlade arealen av stödet. Under stödperioden 2000-2006 har Åland ett eget program för stöd till jordbruk i mindre gynnade områden.

De s k CAP-stöden finansieras i sin helhet av EU och har som mål att stabilisera marknaderna, trygga Unionens livsmedelsförsörjning, konsumenterna ska erhålla livsmedel till skäliga priser och producenterna ska ha en skälig inkomstnivå. Inom stödsystemet betalas

ett arealbaserat stöd för jordbruksgrödor och ett stöd för nötkreatur samt ett tackbidrag. Det nationella stödpaketet baseras för den del som utgör ett övergångsstöd på artikel 138 i Finlands anslutningsfördrag till EU, och beträffande det långsiktiga stödet på artikel 141 i anslutningsfördraget. Dessa producentstöd som berör en rad produkter finansieras helt av finska staten.

För att nå största möjliga effekt av de olika stödformerna är det av central betydelse att såväl produktionsstöden som strukturstöden harmonierar med varandra och strävar mot samma övergripande mål. Olika stöd som betalas till en och samma sektor bör dels komplettera varandra, dels skapa synergieffekter för att ge bästa möjliga resultat för utvecklingen av sektorn. Man kan, åtminstone på ett övergripande plan, fråga sig om investeringsstödens mål om strukturrationalisering, effektivitet och stordrift alltid står i samklang med miljöstödet mål om rikt, varierat landskap och minskad miljöbelastning. En övergripande samordning krävs om inte miljöstödet effekter ska motverkas av intensiv odling av specialgrödor och ökad koncentration av djur på begränsade arealer som en följd av ökande avkastningskrav. Risk finns annars att investeringsstödet tillsammans med lantbrukets ekonomiska situation bidrar till odlingsformer där landskapsbild och biologisk mångfald, växtföljd och nyttjande av naturbeten får mindre betydelse.

6. Resultatanalys

6.1. Efterfrågan på medel och finansiellt utfall av programmet

I tabellerna 6.1 och 6.2 nedan sammanfattas åtgången på medel i finska mark för de två strukturstödsformerna åren 1997 och 1998 enligt landskapsstyrelsens sammanställningar över besluten. I resultatanalysen har vi valt att använda finska mark (FIM) som enhet, eftersom implementeringen skett i mark. Under de två undersökningsåren hade sammanlagt 242 ansökningar eller ärenden och 362 olika objekt beviljats strukturstöd. Endast 15 av besluten berör startstöd, övriga är investeringsstöd. Sammantaget har ca 155 avslag på stöd för enskilda objekt kunna noteras, vilket motsvarar knappt 30 procent av objekten. De vanligaste orsakerna till avslag är att sökanden inte uppfyller kriterierna, eller att stöd för ändamålet helt enkelt inte beviljas. I något enstaka fall är det bristande lönsamhet, att tidigare investeringar som erhållit stöd inte färdigställts eller att det är fråga om provodling som är osaken till avslaget.

Under det första stödåret fick 44 lantbruksföretag de fysiska förbättringsplaner som krävs godkända. Tyngdpunkten på förbättringsplanerna låg då på gårdar med mjölkproduktion som var hela 30 till antalet. År 1998 godkändes 114 förbättringsplaner. Tonvikten hade då förskjutits mot jordbruksgrödor som hade 51 godkända planer.

Nivån för **investeringsstöden** har varit stabil under 1997 och 1998 både vad gäller antal ärenden och objekt samt vad gäller nivån för de beviljade medlen. Allmänt taget är nivån hög, vilket tyder på ett uppdämt behov av investeringar. Eftersom investeringsstödsformen började tillämpas först två år efter EU-inträdet kan det ha inneburit att de första och kanske största frågetecknen kring konsekvenserna för lantbruket lite hade klarnat och att det även därför fanns beredskap för att åter satsa på framtiden. År 1997 antog Ålands lagting en tilläggsbudget om 5 miljoner FIM, att lägga till grundbudgeten om 4,5 miljoner FIM, vilket visar på att efterfrågan vida översteg den förväntade nivån. Landskapsstyrelsens hållning har här varit att tillgången på medel inte ska begränsa utvecklingsmöjligheterna så länge sökande uppfyller samtliga kriterier och följer de regler som ställts upp.

De stödberättigade kostnaderna uppgick år 1997 till 24,59 miljoner FIM och år 1998 till 25,23

miljoner FIM. Det betyder att den totala stödandelen var något lägre år 1998 med en nivå om 46,7 procent jämfört med 47,9 procent år 1997. EU:s andel av de beviljade medlen var dock en aning högre år 1998: 10,3 procent mot 9,8 procent året före. Också projektens genomsnittliga omfattning har varit relativt stabil. De stödberättigade kostnaderna per investering var drygt 142.000 FIM år 1997 och ca 145.000 FIM 1998.

Tabell 6.1a: Beviljade medel för investeringsstöd 1997-1998 (FIM)

	Antal ärenden	Antal objekt	Beviljat EU-medel	Beviljat nationellt	Beviljat totalt
1997	111	173	1.157.116	10.610.285	11.767.400
1998	116	174	1.219.210	10.572.530	11.791.740
Totalt	227	347	2.376.326	21.182.815	23.559.140

Enligt årsrapporterna från landskapsstyrelsen och stödbesluten beviljades 25 gårdar **tilläggsstöd för unga jordbrukare** 1997 och 12 gårdar 1998. Utdrag ur rapportregistret visar att det beviljades sammanlagt drygt 445.000 FIM i tillägg 1997 och drygt 388.000 FIM 1998. Såväl den totala stödprocenten liksom EU:s andel av stöden är naturligtvis högre för den här stödformen. År 1998 ersattes 57,6 procent av de stödberättigade kostnaderna för dessa satsningar av stöd och EU:s andel av stödsumman var drygt 28 procent. Tilläggsstödet för ungdjordbrukare domineras helt av investeringar i nötkreatur, hela 27 stycken av gårdarna har den inriktningen. Näst vanligast är andra typer av boskapsskötsel och svinproduktion. Jordbruksgrödor, trädgårds- och fruktodling förekommer bara för enstaka gårdar.

I *tabell 6.1b* nedan finns de olika **nationella tilläggsstöden** sammanställda på basen av utdrag ur projektregistret. Dessa betalas således enligt artikel 141 i Finlands anslutningsfördrag. Även här är tillägget för unga odlare som synes betydande, medan efterfrågan från samverkansföretag är låg. De satsningar som har inneburit anställningsbehov har inte heller varit omfattande.

Tabell 6.1b: Beviljade förhöjda investeringsstöd enligt artikel 141, 1997-1998 (FIM)

	Byggnader tillverkade på plats	Samverkans- företag	Yttre skärgården	Unga odlare	Anställning
1997	437.907	45.801	214.455	703.971	96.412
1998	255.239	80.368	313.614	954.228	95.650
Totalt	693.146	126.169	528.069	1.658.199	192.062

Efterfrågan på **startstöd** var mycket liten de första stödåret, endast tre gårdar beviljades medel. År 1998 fyrdubblades antalet gårdar till 12 och nivån för de beviljade medlen ökade i motsvarande grad. År 1997 fick gårdarna i genomsnitt 101.800 FIM i rent startbidrag och år 1998 var motsvarande summa drygt 107.000 FIM.

Tabell 6.2: Beviljade medel för startstöd 1997-1998, FIM

	Antal ärenden	Beviljat EU- medel	Beviljat nationellt	Beviljat totalt
1997	3	107.700	197.700	305.400
1998	12	462.370	822.370	1.284.740
Totalt	15	570.070	1.020.070	1.590.140

Någon detaljerad analys av situationen för utbetalningarna av medel är inte möjlig att göra här. Beloppen för utbetalning av medel framgår inte av beslutssammanställningarna, och projektregistret där de utbetalda medlen finns registrerade är fortfarande inte operativt. I

praktiken är problemet att projektregistret fortfarande innehåller felaktiga uppgifter, beloppen är inte helt korrekta där. Registret stämmer inte med besluten. Landskapsstyrelsen jobbar som bäst med att korrigera och rätta till bristerna. Enligt de uppgifter som fanns i projektregistret den 18.2.2000 var ca 83 procent av medlen för investeringsstöd utbetalda för år 1997, drygt 43.000 FIM hade återförts. För år 1998 var ca 69 procent av medlen utbetalda och drygt 69.000 FIM hade återförts. Eftersom lantbrukarna har tre år till sitt förfogande för att förverkliga investeringarna och söka ut medel för dem kan man konstatera att åtgången på medel verkar vara rimlig. Jordbruksbyrån har därtill under hösten 1999 kontaktat de jordbrukare som inte sökt ut medel för att påminna om den tidgräns som gäller.

6.2. Resultatet av investeringsstödet

Projekturval

För att få en så god uppfattning som möjligt om utfallet av programmet utgår analysen från projektnivån som tidigare beskrivits i metodavsnittet. Eftersom det projektregister som utarbetats tillsvidare inte innehåller alla de uppgifter som behövs för utvärderingen så har utvärderarna förutom registerinformationen även studerat ansökningshandlingar, beslut och årsrapporter. Ett annat problem ur utvärderarsynpunkt är att även ansökningshandlingarna i många fall saknar nödvändiga uppgifter om bl a indikatorer och mål, och att de redovisningar som lämnats in i huvudsak utgör rena verifikatsredovisningar, medan resultatet av satsningarna inte efterfrågats.

Utvärderarna har därför som huvudkälla för analysen av projektens resultat valt att i samband med de intervjuer som gjorts med projektägarna även frågat om status och det verkliga utfallet fram till januari 2000. Urvalet och dess förhållande till totalpopulationen för de båda stödformerna sammanfattas i *Tabell 6.3* nedan. Tillvägagångssättet för urvalet liksom informationsinsamlingen beskrevs närmare i kapitel 2.

Tabell 6.3 Projekturval för utvärderingen

Stödform	Antal företag	Antal ärenden	Antal objekt	EU finansiering, FIM	Andel av beviljat, EU, %	LS finansiering, FIM	Andel av beviljat, totalt, %
Investeringsstöd	42	47	87	196.608	8,3 %	3.803.491	17,0 %
Startstöd	11	11	11	374.770	65,7 %	674.770	66,0 %
	53	58	98	571.378		4.478.261	

Urvalet omfattar 53 gårdar eller sammanslutningar, varav 42 gäller investeringsstöd och 11 startstöd. I urvalet för investeringsstöden är antalet ärenden 47 och objekten, d v s investeringarna hela 87 stycken. Eftersom populationen vad gäller antalet ärenden är mycket mindre för startstödet del, bara 15 ärenden åren 1997-1998, är urvalsprocenten där betydligt högre för att få med ett tillräckligt stort antal projekt för att slutsatser ska kunna dras. I urvalet finns sju företagsenheter från skärgården, 18 företag i investeringsstödsurvalet har fått tillägg för unga odlare och sex av investeringarna utgör samverkansprojekt. Fem av investeringarna har gjorts före 1.1.1997 och erhållit retroaktivt stöd. Bland startstödmottagarna finns tre kvinnor i urvalet. Totalt har 13 avslagna investeringsobjekt granskats närmare.

Investeringsstödsprojekten i urvalet omfattar i genomsnitt 126.600 FIM i stödberättigade kostnader och stödnivån var i genomsnitt 44,3 procent av de stödgrundande kostnaderna. EU-andelen av stöden var som helhet i genomsnitt 11,3 procent.

Intervjuerna har i huvudsak utförts under februari 2000 och har följt schemana i *Bilaga 1*. Av de frågeblock som finns i schemat behandlas de som rör investeringarnas status och resultat här i samband med resultatanalysen.

De gårdar som ingår i totalurvalet har en betydande investeringsbenägenhet, vilket måste tolkas positivt med avseende på framtidstron. Totalt 33 av gårdarna hade gjort andra investeringar under perioden 1996-1999 än de som granskas här, och 26 av gårdarna har i princip beslutat sig för ytterligare satsningar på investeringssidan de närmaste tre åren, fram till år 2002. För två av investeringsobjekten har mottagarna meddelat utvärderarna att de inte ämnar lyfta de beviljade bidragen, utan de vill genomföra investeringarna utan bidrag.

I urvalet för investeringsstöden har gårdarna en åkerareal på i medeltal 28,5 hektar, varav 40 procent utgör arrendemark och 35 procent av gårdarna har djurhållning. Omsättningen var år 1998 i genomsnitt drygt 610.000 FIM varav ca 88 procent kom från ren jordbruksverksamhet. Gårdsbruket sysselsatte i medeltal 1,8 personer och hushållen hade en halv förvärvsinkomsttjänst utanför gården. Ungefär en tredjedel hade behövt lyfta banklån för investeringen, men räntekostnaderna var små för dessa lån.

Startstödsurvalet karaktäriseras av en total åkerareal om i genomsnitt 32 hektar, där ca 60 procent av arealen är arrenderad och 70 procent av gårdarna håller djur. Medelarealen är således i båda urvalen större än den genomsnittliga aktiva gården på Åland. Omsättningen var år 1998 i medeltal ca 735.000 FIM varav 85 procent kom från ren jordbruksverksamhet. Gårdarna sysselsätter i genomsnitt två personer och har mindre än en halv inkomst i hushållet från förvärv utanför gården.

Projektens övergripande karaktär

Inriktningen på såväl efterfrågan som beviljningen av medel för investeringar ligger mycket långt i linje med utvecklingen inom det traditionella jordbruket med modernisering, ny- och tillbyggnad av produktionsanläggningar, men även innovativa inslag med förädling, teknikutveckling, nya grödor och bevattningsanläggningar för förbättring av kvalitet och lönsamhet förekommer. Saminvesteringarna mellan gårdar är få under perioden. Endast ett 15-tal eller ca 6 procent av ärendena har kunnat identifieras som samverkansinvesteringar, även i urvalet utgör de ca 6 procent.

För över 80 procent av de investeringar som beviljades medel under perioden 1997-1998 hade

beslutet om satsningen från gårdens sida tagits 1996 eller senare, dvs i princip efter att det blev klart att stödformen skulle tillämpas på Åland. Bakgrunden till investeringsbehovet är i de flesta fall att lönsamheten måste förbättras och bruttoinkomsterna öka, eller att investeringen är nödvändig för att kunna få miljöstöd. I det senare fallet tjänas de satsade medlen i allmänhet relativt snabbt in. Även andra EU-krav, t ex vad gäller hanteringen av äpplen har spelat in för flera gårdar. Orsaken till investeringarna har i två fall varit att personen gått på kurs om en ny produktionsinriktning som verkat intressant och lovande och i ett fall har förbättrad hälsa och arbetsmiljö varit målet för investeringen. Synergieffekter med utbildningsinsatser kan således noteras. För dem som hade beslutat om investeringen långt tidigare hade osäkerheten om framtiden haft avgörande betydelse för att tidpunkten för förverkligandet skjutits fram.

Sammantaget kan de flesta av de investeringar som beviljats medel klassificeras enligt tre huvudkategorier av utvecklingsprojekt. Den första kategorin består av investeringar som har en huvudsaklig inriktning på ökade bruttoinkomster och förbättrad produktivitet inom gårdens tidigare produktionsinriktning. Till den här kategorin hör majoriteten eller knappt 60 procent av projekten i urvalet. Exempel på investeringar av det här slaget utgör ladugårdstillbyggnader och -moderniseringar, silon, kyllager, bevattningsanläggningar, växthus och vissa maskininvesteringar. Att det slaget av investeringar dominerar faller sig naturligt, investeringarna här vidareutvecklar och moderniserar de delar av det åländska lantbruket som visat sig ha bärkraft, och man bygger vidare på tidigare traditioner.

Den andra kategorin av investeringar består av investeringar där bättre lönsamhet eftersträvas genom förändrad produktionsinriktning eller diversifiering av verksamheterna inom lantbruket. Hit hör produktions- och förädlingsutrymmen för vidareförädling, odling av nya grödor, utrustning för förädling och packning av produkter och häststall. Men även inom den här kategorin kan finnas t ex växthus, om en gård övergår från spannmålsodling till exempelvis odling av specialgrödor i växthus. Under 10 procent av urvalsinvesteringarna som beviljats medel faller inom den här gruppen.

Den tredje investeringskategorin är investeringar för förbättrad miljö och arbetshygien. Här dominerar gödselvårdsanläggningarna stort, eftersom dessa från år 1999 krävs för erhållande av miljöstöd. Enstaka investeringar för effektivare och därmed minskad användning av

bekämpningsmedel förkommer också. Ungefär 20 procent av investeringarna kan definieras som huvudsakligen miljöinvesteringar. Många av de övriga ladugårds-investeringarna har också en positiv miljöeffekt, framför allt när det gäller djurens välbefinnande, men deras huvudsyfte är vanligen ökad produktion.

Det finns slutligen en liten grupp av investeringsobjekt som inte passar speciellt väl in i någon av de ovanstående grupperna. Till den gruppen hör rena maskinhallar, redskapsskjul och sådana gårdsverkstäder som är uteslutande för den egna gårdens bruk. Dessa investeringar förlänger visserligen livslängden hos maskinparken och på så vis lönsamheten på sikt och påverkar jordbrukarens arbetsmiljö, men inverkan på bruttoinkomsterna eller produktiviteten måste sägas vara marginell. Den här typen av investeringar är drygt 10 procent i urvalet.

Tyngdpunkten på investeringsinriktningarna har visat sig reagera snabbt på de yttre betingelserna. Efter den regniga sommaren 1998 sjönk investeringstakten för bevattningsanläggningar och agenda 2000 diskussionen har påverkat flera gårdar att investera i nötkreatursanläggningar. För 13 av de 40 urvalsgårdarna har förseningar förekommit i förverkligandet av investeringarna och i tre fall har investeringarna gjorts mindre omfattande än planerat. Det bör också noteras att en gård redan slutat med den verksamhet som investeringen gjordes för och en annan lagt ner ifrågavarande verksamhet tills vidare.

Beträffande investeringarnas inriktning kan det sammanfattningsvis konstateras att de mer traditionella jordbruksinvesteringarna för att öka och effektivera produktionen samt de investeringar som har krävts för erhållande av miljöstöd har haft bra åtgång, stödet för dem så att säga säljer sig självt. Stödet kan säkert vara en viktig katalysator för förverkligandet av investeringarna och även dessa investeringar innehåller ofta innovativa element. Men när det gäller större produktutvecklingsprojekt, inledande av förädling, diversifiering och andra mera förnyelseinriktade investeringar verkar extra insatser krävas för att aktiviteten och efterfrågan på medel ska bli större. Här behövs säkert både information och kunskapsuppbyggnad, inte bara om stödformen, utan framför allt om produktionen för att verkningarna ska bli större och modet att inleda nya verksamheter växa fram. För dessa mer innovativa investeringar kan stödet, förutom att förbättra förutsättningarna för investeringarna och deras lönsamhet, verka som direkt riskkapital för lantbruksutvecklingen. Möjligen borde reglerna för återbetalningsskyldighet här modifieras.

Ett annat område som verkar behöva extra insatser för att bli populärare är saminvesteringarna. Gemensamma produktionsanläggningar och maskiner har ofta visat sig vara lönsamma och borde passa speciellt bra in för det småskaliga åländska lantbruket. Samarbetstraditionerna saknas. De samverkansprojekt som ingår i urvalet tycker dock alla att samarbetet har fungerat bra och rapporterar inte några negativa aspekter.

Även de stödberättigade satsningarnas omfattning kan diskuteras. Det är rimligt att den övre gräns för de stödberättigade kostnaderna om 1.044.000 FIM som gäller för EU som helhet gäller även här. Man kan dock diskutera om det inte borde finnas en nedre gräns som även tillämpas för de nationella investeringsstöden. Vissa investeringar är väldigt små och stödnivåer på drygt 1.000 FIM för enskilda objekt förekommer. Stödreglerna behöver naturligtvis vara anpassade till den åländska småskaligheten, men man kan ifrågasätta lönsamheten i att betala ut så små engångsstöd. Dessutom kan man fråga sig var gränsen går för vad som kan betraktas som investeringsutgifter.

Resultat per investeringskategori

Eftersom utvärderingen inte omfattar hela stödperioden och många effekter därtill kommer först på lite längre sikt är det, som tidigare sagts, för tidigt att dra några långtgående slutsatser om resultatet av stödordningarna. Det är dock betydelsefullt att så långt som möjligt försöka fånga de resultat som hittills nåtts och jämföra dem med de uppställda målen. Analysen baseras på de tre huvudgrupper av projekt enligt deras huvudsakliga karaktär eller syfte som beskrevs ovan. Den grupp investeringar som inte helt passar in i någon av de tre kategorierna granskas skilt.

I intervjuerna har frågorna rörande resultatet haft en betoning på kvalitativa bedömningar. Men lantbrukarna har också för en rad frågeställningar ombetts värdera investeringarnas inverkan på olika faktorer för gården. Värderingen har då gjorts på en sexgradig skala där graden av inverkan har angetts som: *inte alls, litet, rätt litet, rätt mycket, mycket, väldigt mycket*. Dessa värderingar har poänggetts från 0 till 5. Den kvalitativa tolkning som värdena bör ges måste här betonas. För frågornas utformning hänvisas åter till *bilaga 1*.

Mätproblemet beskrevs i metodavsnittet ovan. Det kan dock igen vara värt att påminna om det faktum att olika individer värderar samma effekter väldigt olika. Exempelvis har några jordbrukare bedömt att bevattningsanläggningar har betydande miljöeffekter genom minskat näringsläckage, medan andra värderat denna effekt till noll. Vidare kan marginella inkomsteffekter t ex av ett skjul bedömas som viktiga av någon. Ett miljövänligt projekt kan få en endast marginell inverkan på miljön om inriktningen redan tidigare var miljöfrämjande, det beror på att det här är förändringen som värderas.

Det bör även framhållas att det inte är målet att varje investering ska ha omfattande effekter på alla frågeställningar, investeringarna har vanligen ett tydligt syfte, en profil. Trots det bör det tolkas positivt mot bakgrund av målsättningarna för stöden om en investering har flera positiva konsekvenser. För någon investering har effekten inte varit den väntade, exempelvis kan en produktionsinriktning ha misslyckats och förändringen därmed uteblivit. Stödet har då utgjort ett riskkapital.

I *diagram 1* på följande sida presenteras svaret för varje investeringskategori per intervjufråga. Svaren för de enskilda projekten i varje kategori har här vägts samman till ett medeltal per fråga och kategori. För vissa frågor har en eller två investeringskategorier ingen inverkan alls, varför staplarna saknas i de fallen. Det gäller i synnerhet den nedre delen av diagrammet, dessa frågor är relevanta endast vid husdjursbyggnadsinvesteringar.

En granskning av diagrammet ger vid handen att de investeringar som innebär en **förändring av produktionsinriktningen och diversifiering** har det högsta genomsnittliga värdet om man räknar samman noteringarna för alla frågor. Det ter sig ganska naturligt eftersom en dylik investering även eftersträvar rimliga inkomster, lönsamhet och effektivitet. Förutom att den här gruppen har det högsta värdet på frågan om inverkan på produktionsinriktningen har höga värden registrerats vad gäller inverkan på inkomstnivå, arbetsförhållanden, produktionskvalitet, effektivare nyttjande av det egna arbetet samt för inverkan på gårdens livsduglighet. Speciellt vad gäller effektiviteten i det egna arbetet är skillnaden mot de övriga investeringstyperna synbar. Även miljöfrågorna om minskade utsläpp och stärkt natur- och kulturmiljö är noterbara. Denna typ av investeringar har de näst högsta genomsnittsvärdena av alla investeringsslag.

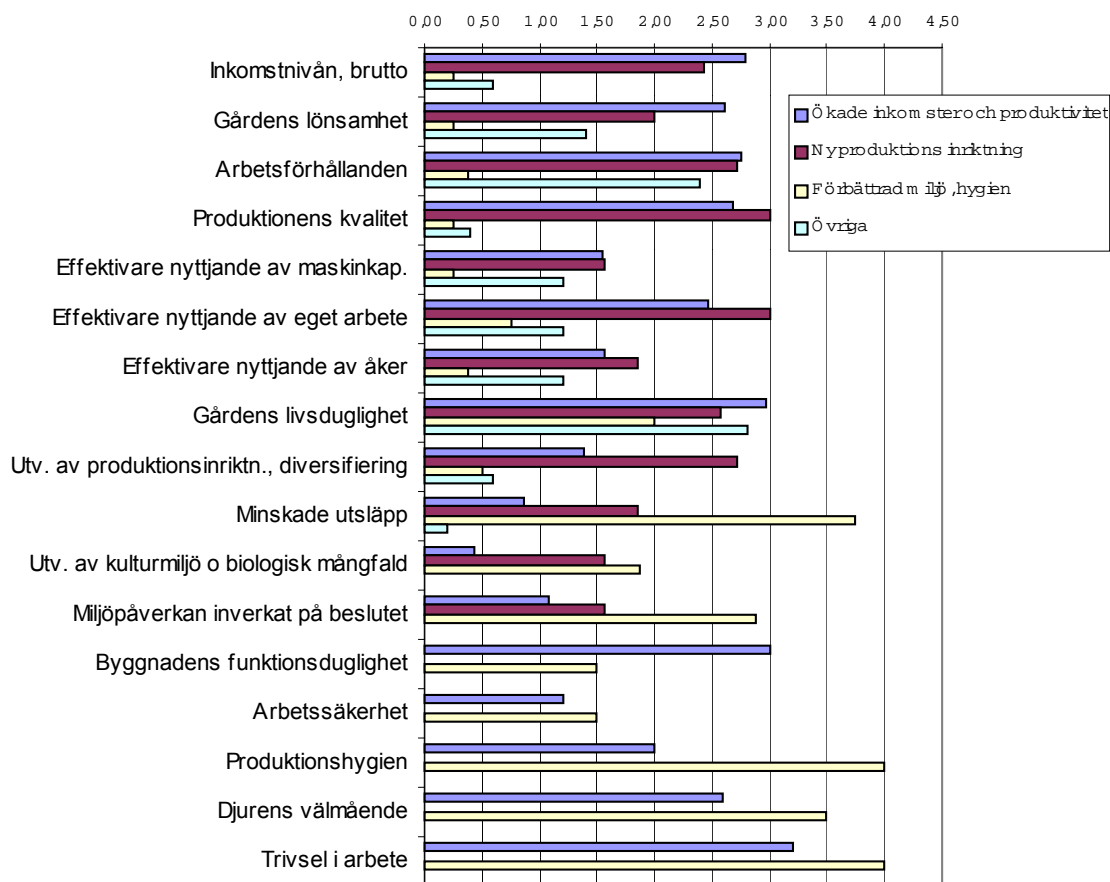


Diagram 1: Värde per intervjufråga per investeringsstödskategori

Höga värden för de flesta frågor som berör inkomst, lönsamhet, kvalitet, effektivitet och gårdens livsduglighet har de projekt som syftar till att just **öka inkomster och produktivitet** genom utbyggnad av produktionsanläggningar, lagringsmöjligheter och effektivitetshöjande teknik. Effekterna på produktionsinriktning och utsläpp samt kultur- och naturmiljö är dock betydligt moderata än de investeringar som klassificerats som diversifierande.

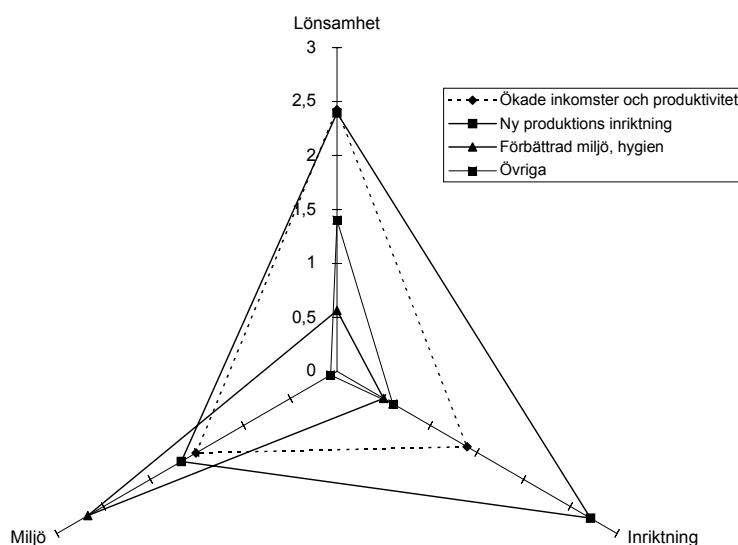
Den tredje kategorin vad gäller totalvärdet för samtliga frågor är **miljöinvesteringarna**. Dessa har vanligen ett avgränsat syfte, att vara miljöförbättrande. Värdena för de frågor som berör miljön är här i en klass för sig. När det har varit fråga om miljöförbättrande husdjursbyggnadsinvesteringar har effekterna varit påtagliga även för faktorer som arbets säkerhet och trivsel, produktionshygien och djurens välmående. Effekterna är här alltså

koncentrerade till miljöaspekter i vid bemärkelse, och investeringarna har således fyllt sitt syfte. Miljöinvesteringarna har i viss mån även haft inverkan på gårdens livskraft och effektiviteten i det egna arbetet. En fråga som inställer sig för de miljöinvesteringar som gjorts för erhållande av miljöstöd är dock vilken av stödformerna som ska betraktas som den som har haft störst betydelse för investeringens förverkligande: produktionsstödet eller investeringsstödet?

Den sista investeringskategorin, **“övriga”**, som i huvudsak består av maskinhallar och gårdsverkstäder har överlag ganska små effekter med det här sättet att mäta. Arbetsförhållandena och gårdens livsduglighet har emellertid påverkats i hög grad och i viss utsträckning även lönsamheten. Den här formen av investeringar följer helt riktlinjerna för stödinsatserna, men är inte de mest effektiva om ambitionerna är att ge återverkningar i riktning mot de uppställda målen för lantbrukspolitiken.

I följande diagram, *diagram 2*, har de olika frågorna grupperats efter om de beskriver aspekter på lönsamhet, produktionsinriktning eller miljö. Värdet på frågorna i de olika grupperna har sedan vägts samman till ett enda värde för de tre dimensionerna per investeringskategori. Då medelvärden räknats fram har bara de frågor som är relevanta för ett projekt beaktats. Utvärderarna tar inte ställning till vilken av dimensionerna som är den viktigaste för måluppfyllelsen, alla tre dimensioner ingår i målen för stödordningen. Det betyder att även i det totalvärde per investeringsslag som det refererades till ovan har alla tre dimensioner fått samma vikt, en tredjedel, oberoende av antalet frågor som beskriver de olika aspekterna.

Diagram 2: Investeringsslagens inverkan på lönsamhet, miljö och produktionsinriktning



Diagrammet illustrerar på ett ganska tydligt sätt de olika investeringarnas profil. Miljöinvesteringarnas miljöprofil är tydlig, medan investeringarna i produktionsförändringar visar en tydlig bredd i effekterna. Även de investeringar som syftar till förhöjda inkomster och förbättrad produktivitet uppvisar mångsidiga effekter, medan effektytan för de investeringar som är svåra att klassificera enligt mål är rätt begränsad.

En kompletterande bild av investeringsstödet effekter ger intervjufrågorna om huruvida projekten hade förverkligats även utan stöd och vilken omfattning investeringen då hade haft samt frågeställningarna om resultaten har varit de väntade. Hela 24 stycken av stödtagarna skulle ha gjort investeringarna även utan stöd, om än 12 av dessa i mindre omfattning eller i långsammare takt. Det betyder att 60 procent av gårdarna skulle ha förverkligat investeringsplanerna i någon form även utan stöd, men stödet har påverkat tidpunkten och omfattningen. Resterande 40 procent har svarat nej eller är osäkra. De flesta, eller 17, av de investeringar som skulle ha gjorts ändå har den lönsamhetshöjande inriktningen, man skulle i stor utsträckning oberoende ha varit tvungen att t ex öka produktionsvolymerna. Av andra investeringar som skulle ha förverkligats utan investeringsstöd märks två gödselvårdsanläggningar och två andra fall där EU-krav styr besluten.

De förväntade effekterna av investeringarna har nåtts för de flesta gårdarna. I flera fall har förväntningarna helt enkelt inte varit så höga, det handlar snarast om bibehållen ekonomi. Bevattningsanläggningarna hade vanligtvis ett gott utfall den torra säsongen 1999. Vid åtta investeringar har förväntningarna inte infriats. Det är då fråga om att lönsamheten har sjunkit för mycket eller de yttre betingelserna på annat sätt förändrats till det sämre. I ett fall har ett kyllager inte fungerat tillfredsställande och i ett annat fall har försäljning av förädlade produkter till partiledet inte löpt som väntat. I ett fall konstaterar stödtagaren att utvecklingen varit så gynnsam att investeringen borde ha gjorts större från början. Budgeten har i stort hållit för största delen av projekten. I nio fall har kostnaderna blivit lite lägre än beräknat och i åtta fall hade budgeten underskattats.

Satsningarna har även direkt eller indirekt inneburit att 21 gårdar avstått från eller minskat betydligt på produktion av något som det råder överutbud av inom EU. Den vanligaste produkten i det fallet är spannmål, men även kött och mjölk förekommer bland svaren. För åtta gårdar kommer över 10 procent av omsättningen från s k kompletterande verksamheter. Även här kan investeringens inverkan vara även indirekt. Det handlar här om bl a förädling, försäljning av varor och tjänster och hästhållning.

Analysen ovan byggde på det urval av projekt som utvärderarna granskat särskilt, vilket bör betonas. Av stort intresse är dock hur utfallet ser ut för **hela populationen av projekt** som beviljats medel under perioden 1997-1998. Nedan görs ett försök att utgående från urvalet skatta resultatet för hela implementeringen under den aktuella perioden. Metoden är behäftad med brister. Kunskapen om de enskilda projekten i totalpopulationen är inte heller lika stor, varför klassificeringen av den blir mindre exakt. Hela populationen är inte så omfattande och det finns en viss variationsbredd i projektens karaktär, varför generaliseringar från urval till totalpopulation i egentlig mening är svåra att göra. Metoden utgör dock ett sätt att komplettera det resultat som urvalet visat.

I totalpopulationen är ca 8 (12) procent av investeringarna innovativa, ca 64 (56) procent har lönsamhetsprofilen, 15 (19) procent har miljöinriktning och 13 (13) procent hör till de övriga. Motsvarande uppgifter för urvalet är angivna i parenteserna. Det betyder att de innovativa och miljöinriktade projekten är överrepresenterade i urvalet och inverkan på miljö och

produktionsinriktning således kan vara mindre för stödinsatserna som helhet än vad som indikerats ovan. De mer traditionella satsningarna har en ännu större dominans i totalpopulationen än i urvalet, vilket sannolikt innebär att de inkomst-, effektivitets- och lönsamhetshöjande effekterna av stödordningen inte borde vara lägre än vad urvalet ger vid handen. Även dessa satsningar som i huvudsak innebar förbättringar och volymökningar på den redan inslagna inriktningen innehöll som intervju svaren visade såväl innovativa- som miljöinriktade inslag vad gäller resultatet.

Ålands mål för investeringsstödet hade, som beskrevs i avsnitt 5.2, kvantifierats till att minst 5 procent av de gårdar som erhållit stöd ska ha minst 10 procent av omsättningen från s k alternativa aktiviteter, 100 procent av gårdarna skulle nå målen för de gårdsvisa förbättringsplanerna och 50 procent skulle på basen av sina gårdsvisa planer göra investeringar med väsentliga miljömål. Beträffande diversifiering, bruttointäkter, minskade utsläpp samt produktivetsförbättringar hade inga kvantifierade mål ställts upp.

Av de kvantifierade målen ser det ut som endast det första angående alternativa, kompletterande verksamheter skulle ha uppnåtts tillsvidare, 20 procent av gårdarna i urvalet har över 10 procent av omsättningen från dylika verksamheter. Däremot uppger 17 procent av urvalsgårdarna att de förväntade effekterna enligt deras egen bedömning inte har uppnåtts och målet om investeringar med väsentliga miljömål har inte heller infriats, åtminstone inte om man ser till de investeringar som har förverkligats under perioden och effekterna av dessa. Ungefär halvvägs till målet har man resultatmässigt nått här. Å andra sidan har granskningen ovan påvisat effekter för alla de övergripande målområden där landskapsstyrelsen inte ställt upp några konkreta mål. Undersökningen har verifierat såväl diversifieringar som ökning av bruttointäkterna, produktivetsförbättringar och åtgärder som minskat utsläppen från jordbruket.

6.3. Resultatet av startstödet

Under granskningsperioden har 15 gårdar beviljats startstöd för inledande av jordbruksverksamhet. Medelålder bland stödmottagarna var drygt 26 år och i 80 procent av fallen har överlåtelsen skett inom familjen eller släkten. Generationsväxlingen har vanligen

gjorts i form av köp eller som en kombination av köp och arrende. Endast 20 procent av generationsväxlingarna har skett genom uteslutande arrende. Under den femårsperiod som föregick införandet av startstöd hade landskapsstyrelsen beviljat 5-8 generationsväxlingslån per år, nivån har således hållits relativt stabil.

Ett anmärkningsvärt resultat av intervjuundersökningen är att hela 90 procent uppger att de skulle ha inlett jordbruksverksamhet även utan startstödet, men stödet har helt klart inverkat positivt på deras förutsättningar. På en skala från 0 till 5 är medeltalet för de intervjuade 2,9 poäng på frågan i vilken grad startstödet har möjliggjort uppstarten av jordbruksverksamheten, det motsvarar värderingen "rätt mycket". För 80 procent av urvalet har andra faktorer, såsom maknadsläge samt inkomst- och lönsamhetsutsikter, haft större betydelse för beslutet att starta jordbruk än själva startstödet. De intervjuade uppger att i genomsnitt drygt 15 procent av kostnaderna täckts av det direkta bidraget. Enligt ÅSUB:s uppskattning innebär det en underskattning med ca 10 procentenheter, men skillnaden beror i huvudsak på att ÅSUB beaktat endast de stödberättigade kostnaderna, medan jordbrukaren vanligen tagit med en större del av utgifterna.

Vad gäller tidpunkten för övertagandet anger endast 20 procent av de tillfrågade att startstödet bidragit till en tidigare övergång än vad som annars hade varit fallet. Av överlåtarna har, enligt uppgift från de intervjuade, 30 procent erhållit avträdelsestöd enligt EU-systemet. Endast en generationsväxling har gjorts stegvis.

Hälften av de nya jordbrukarna har ändrat inriktning på produktionen på gården i väsentlig grad och hela 60 procent har utökat verksamheterna. Resultatet på den punkten är emellertid knappast förvånande, eftersom överlåtarna ofta, åtminstone i någon mening, trappat ner på verksamheterna. Framtidstron bland de jordbrukare som erhållit startstöd är i allmänhet betydande och hela 70 procent av gårdarna har beslutat sig för nya investeringar under perioden 2000-2002. Eftersom det totala antalet startstödsärenden under perioden varit få görs inget försök att generalisera resultatet av urvalet.

Det **åländska målet** är att startstödet ska täcka 25 procent av kostnaderna för uppstarten av lantbruksföretaget samt att överlåtelsen av gården ska ske fem år tidigare, än vad som är fallet om generationsväxlingen sker utan stöd. Också för synergieffekterna med avträdelsestödet

finns ett tydligt mål om att 70 procent av alla generationsväxlingar ska ske med hjälp av en kombination av avträdelsestöd och startstöd. Beträffande i vilken grad startstödet har bidragit till att fler unga jordbrukare inlett verksamhet och att bibehålla arbetsplatser på landsbygden har inga konkreta mål formulerats.

Måluppfyllelsen för startstödet på Åland har skett i varierande grad. Förutsättningarna har underlättats för dem som inleder verksamheten och stödets kostnadstäckning med avseende på kostnaderna för uppstarten har precis nått 25 procentsnivån om man beaktar de direkta bidragen och de stödberättigade kostnaderna. Däremot har effekterna på tidpunkten för övergången varit marginella och synergimålet vad gäller avträdelsestödet har nåtts bara till hälften, åtminstone enligt de uppgifter intervjuerna ger vid handen. Här kan det dock i viss mån vara så att de som tagit över saknar den informationen, i synnerhet om överlåtelsen skett utom familjen. Startstödet effekter på föryngringen och tillgången på arbetsplatser på landsbygden är blygsam eftersom hela 90 procent hade beslutat sig för att bli jordbrukare även utan stöd, och för 80 procent av gårdarna hade andra faktorer större betydelse för beslutet. De stödmottagare som bor i skärgården har betonat att stödet underlättat avsevärt för dem att skapa sig sysselsättning i hemkommunen.

6.4. Måluppfyllelse för stödinsatserna som helhet

Den gemensamma jordbrukspolitiken inom EU syftar till att öka jordbruksföretagens effektivitet och konkurrenskraft och därigenom garantera jordbrukarna en skälig levnadsstandard vilket beskrevs i kapitel 5 ovan. Strukturpolitiken ska bidra till detta genom att stärka produktions- och marknadsstrukturerna. Det övergripande målet för gemenskapens investeringsstöd är att “modernisera jordbruksföretagen och därigenom förbättra deras livskraft inom ramen för en rationell utveckling av jordbruksproduktionen”. De särskilda förmånerna för unga jordbrukare ska underlätta och uppmuntra deras etablering och strukturanpassningen av deras företag efter att de etablerat sig.

Resultatet av 5a-satsningarna så här långt visar på ett övergripande plan att stödordningarna på ett positivt sätt bidragit till den strukturomvandling som lantbruket på Åland för närvarande genomgår, och också på ett gynnsamt sätt inverkat på landsbygdens utveckling.

Insatserna har emellertid fått draghjälp från den allmänt positiva konjunkturutvecklingen under perioden, något som i viss mån motverkat det åländska lantbrukets försämrade förutsättningar efter EU-inträdet. Studier av lantbruksföretag i Sverige har dock visat att det finns skalfördelar att vinna vid övergång från små till medelstora företag. Därefter minskar fördelarna med storleksökningarna.

Jordbrukssektorn på Åland utgör en splittrad bransch där bl a småskaligheten innebär bristande skalfördelar, höga lagerkostnader och varierat produktionsutfall. Insatserna av strukturstöd har inverkat gynnsamt på just dessa aspekter. En viss strukturrationalisering har skett genom större produktionsanläggningar, lagerstrukturen och lagringsmöjligheterna har förbättrats och exempelvis bevattningsanläggningar bidrar till ett jämnare resultat i produktionen.

Det kan även konstateras att de olika slagen av satsningar både stöder varandra och den sysselsättningsstruktur som råder inom den åländska landsbygdekonomin. De öppna jordbrukslandskapen är förutom att de är trivsamma för befolkningen även en viktig ingrediens i turisternas bild av Åland. Diversifieringen och miljöinsatserna, som gav ett högt utfall resultatmässigt, skapar även de goda förutsättningar för en landsbygdsturism, som kan vara och är ett centralt komplement inom lantbruket. Småskaligheten är i det sammanhanget positiv. Ett varierat natur- och kulturlandskap möjligast fritt från miljöbelastningar är vad besöksnäringen kräver.

Ett positivt resultat mot bakgrund av analysen i kapitel 4 innebär också den ökade specialisering och storleksrationalisering som skett inom de produkter som utgör råvaror för den åländska livsmedelsindustrin, såsom potatis, mjölk och kött. Bilden kompletteras av satsningar på diversifiering och arbetsintensiva grödor, där avkastningen istället är åtminstone relativt god.

Stödordningarna har bidragit till en bättre inkomstbild än vad som annars hade varit fallet, ökad produktivitet och lönsamhet, bl a genom rationellare produktion, samt viss produktionsutveckling. Stöden har även bidragit till relativt omfattande miljöförbättringar, speciellt med avseende på minskade utsläpp. Sysselsättnings- och inkomstmöjligheter har skapats och utvecklats, befolkningen i området har ökat och därmed förutsättningarna för

fortsatt gott serviceutbud. Här har emellertid inte stödinsatserna haft den avgörande betydelsen, utan snarare den inflyttning till Åland som helhet som det gynnsamma konjunkturläget har fört med sig. Tillväxten i antalet arbetsplatser på den integrerade arbetsmarknad som fasta Åland utgör har varit betydande. Natur- och kulturmiljöns krav har beaktats och positiva kulturmiljöeffekter noterats. Eftersom investeringarna i huvudsak består av ganska långsiktiga produktionsanläggningar och miljöförbättrande system torde effekterna även vara relativt långsiktiga. Endast större yttre förändringar av lantbrukets förutsättningar torde kunna begränsa varaktigheten i resultatet.

6.5. Genomförandet och administrationen av programmet

Organisation och handläggning

Vid administrationen av investerings- och startstödet har arbetsfördelningen varit den att Landsbygdskonsult vid Ålands Landsbygdscentrum ger handledning och information direkt till jordbrukaren vid ansökningsförfarandet och hjälper vid behov även till med ifyllandet av själva ansökningsblanketten. Landsbygdskonsult bistår också vid uppgörande, eller upprättar i samråd med lantbrukaren, de förbättringsplaner som krävs för ansökan. Landsbygdskonsult fungerar som allmän rådgivare i rent administrativt hänseende, men även vad gäller projektens utformning, storlek, bärkraft, möjligheter till samarbete mellan gårdar o s v samt ger allmän information om regelverket kring de aktuella stödformerna.

Inledningsvis, då stödformerna var nya, sände Landsbygdskonsult t o m in ansökningshandlingarna till landskapsstyrelsen samt bistod lantbrukaren aktivt vid ansökan om utbetalning av medel. Det här har senare frångåtts. Dels för att resurserna inte räcker till och dels för att tydliggöra att lantbrukaren trots allt har det yttersta ansvaret för sina ansökningshandlingar.

Jordbruksbyrån vid landskapsstyrelsens näringsavdelning handhar den formella handläggningen av investerings- och startstödsärendena samt ansvarar för den allmänna informationen om stödordningarna och de regler som styr dem. Vid fyra tillfällen, varav ett under år 1999 har information getts i publikationen "Jordbruksbyrån informerar" som distribueras till alla jordbrukare. Möjligheten att ansöka om stöden har även vid två tillfällen

annonserats ut i lokalpressen. Dels när stödformen var ny, dels när programperioden närmade sig sitt slut, för att uppmärksamma lantbrukarna på den sista ansökningsdag som fastställts för att hinna behandla ärendena. Därtill har flera allmänna informationstillfällen hållits. Jordbruksbyrån står också till tjänst med information i enskilda ärenden om lantbrukaren vänder sig till dem, däremot ges ingen egentlig handledning från deras sida. Endast i inledningsskedet fastslogs allmänna ansökningstider, därefter har ansökningarna fått lämnas in kontinuerligt under året och har behandlats efterhand.

Inom jordbruksbyrån ansvarar byråchefen för stödordningarnas genomförande på en övergripande nivå. Enhetschefen vid struktur- och stödenheten (tidigare biträdande landskapsagronomen) handlägger och föredrar ärendena, medan handläggaren dels deltar i själva handläggningen av ärendena, dels handhar ansökningarna om utbetalning av stöd. Endast i en handfull fall under den aktuella perioden har handläggningen inneburit kontroll eller besök ute på plats. Genom den närhet som finns i beslutsprocesserna på Åland är kontakterna mellan Landsbygdskonsult och jordbruksbyrån kontinuerliga, och såväl riktlinjer och ramar som detaljer diskuteras mellan de två organisationerna.

För uppföljning av det finansiella läget inom stödordningarna finns ett projektregister. Inledningsvis användes ett enklare registersystem uppbyggt i kalkylprogram. Programmet klarade emellertid inte av den stora belastning som blev följden av den omfattande informationen och det stora antalet projekt varför jordbruksbyrån nu bytt registersystem till samma som används för andra EU-program och som också är sammanlänkat med landskapsstyrelsens ekonomisystem. Det nya registret var när utvärderingen gjordes dock inte helt operativt ännu, bl a till följd av personalbyten vid byrån.

Vid sidan av den verifikatkontroll som görs i samband med ansökan om utbetalning av stöden har ingen uppföljning av varken investeringsprojekten eller de förbättringsplaner som krävs gjorts. Ingen övrig rapporteringsskyldighet ställs i dagsläget på stödmottagarna. Under åren 1997 och 1998 finns inget fall av återsökning av medel aktualiserat.

Organisationen för handläggningen av de aktuella stöden är tydlig med en klar arbetsfördelning. Informationen om stöden verkar att på det övergripande planet ha nått ut bra, trots att tjänstemännen själva upplever att de kunde ha gjort mera. Efterfrågan på medel

har varit stor, men behandlingen av ärendena ger ändå ett intryck av att ha löpt smidigt och utan fördröjning. Vad gäller den skriftliga information som stått till buds måste dock ändå konstateras att den egentligen helt koncentrerats till information om villkor, kriterier och stödnivåer. Upplysningar om vad lankapsstyrelsen och EU har för mål med stöden, vad man vill uppnå och varför stödformen införts, saknas i det närmaste helt.

Ur utvärderarsynpunkt utgör avsaknaden av uppföljning av resultatet av investeringarna och de medel som satsas ett problem. Investeringarna slutredovisas vad gäller kostnaderna, men någon uppföljning av utfallet av projekten, hur väl de stöder målsättningarna för stödordningarna såväl ur Ålands som ur EU:s synvinkel, görs inte. Inte heller hur väl resultaten stöder lankapsstyrelsens lantbrukspolitik följs upp. Inte minst mot bakgrund av den finansiella omfattning stödordningarna haft måste detta konstateras vara en brist. Intressant lärdom kunde dras inför kommande stödperioder. Men även för att undvika missbruk borde någon form av efterhandskontroll göras, enligt strukturfondernas regelverk ska användningen av stöd från fonderna övervakas effektivt. I urvalspopulationen har noterats två fall där stöd erhållits, men där verksamheten inte längre pågår.

En viktig förklaring till det här är säkert avsaknaden av traditioner vad gäller uppföljning och utvärdering såväl när det gäller stöden till näringslivet som transfereringar från den offentliga sektorn i övrigt. Problemet gäller inte bara Åland, utan är det samma inom stora delar av Norden. Att exempelvis begära in några nyckeltal över investeringarnas utfall av stödmottagarna, t ex i samband med ansökan om utbetalning av den sista raten (delen) av stödbeloppet, torde inte innebära ett så omfattande merarbete varken för administratörer eller stödmottagare. En annan modell kunde vara att följa upp ett mindre urval av typprojekt eller gårdar lite noggrannare. Dessa lantbrukare borde då kanske kompenseras för merarbetet på något sett. Samkörning av olika stödsystem och register borde också vara möjliga i framtiden för att t ex fånga in företag som lägger om eller upphör med verksamhet som erhållit stöd. Uppföljningssystem ger värdefull information om effekterna av de satsade medlen.

Även projektregistret kunde utvecklas för att underlätta framtida uppföljningar. Utvärderarna saknar kontaktuppgifter till jordbrukarna, tydlig information om medverkande vid saminvesteringar samt uppgifter om huruvida en investering är slutförd eller inte. Det senare kan man i dagsläget bara gissa sig till. Kommande information om resultatet kunde lämpligen

även ges plats i registret.

Från handläggarghåll har även framförts att de underlag och instrument som de själva har för bedömning av projekten kunde förbättras. Investeringsprojektens utförande kunde beskrivas bättre redan vid ansökan för att undvika tveksamheter angående vad som är stödberättigat vid utbetalningsskedet. Vidare framhåller flera av tjänstemännen att de saknar lönsamhetskalkyler för de enskilda projekten och investeringarna. De likviditetskalkyler som nu görs upp för gårdarna är svårtolkade och inte lätta att använda.

De villkor som ställts upp för stöden (se närmare avsnitt 5.2) bidrar på ett positivt sätt till måluppfyllelsen för insatserna. Däremot saknas kriterier för att ytterligare kunna koncentrera de begränsade resurserna till de områden där verkan skulle vara störst, villkoren är ändamålsenliga men inte tillräckliga. Även från de administrativt ansvariga och de som deltar i handläggningen har man lyft fram att man saknar instrument och möjligheter att göra vissa bedömningar. Så finns inga giltiga grunder för bedömning av investeringarnas funktion, kapacitet, lönsamhet och ändamålsenlighet. Tjänstemännen upplever därför att de inte har haft möjlighet att exempelvis avstyra eller begränsa investeringar som har varit alldeles för omfattande i förhållande till produktionsunderlaget eller där ett annat utförande kunde ha varit mer ändamålsenligt eller lönsamt. Investeringar i överkapacitet både i förhållande till det enskilda företaget och Åland som helhet borde kunna avslås. Dessutom borde det kunna ställas krav på att lantbrukaren får ut en rimlig lön och någon form av avkastning eller ränta på det investerade kapitalet om man går in med samhällsmedel i projekt. Samarbete mellan flera producenter har vanligen varit ändamålsenliga och är något som tjänstemännen önskar kunna stimulera ytterligare framöver, exempelvis genom ytterligare höjda stödnivåer.

Jordbrukarnas syn på administration och genomförande

Synpunkterna här nedan är hämtade från de intervjuer med stödmottagande lantbrukare som ÅSUB gjort. I slutet av frågeschemat fanns ett block frågor som berörde kontakter med myndigheter och handläggningen av ärendena.

En överväldigande majoritet av de intervjuade stödtagarna lyfter fram den stora hjälp de erhållit från Landsbygdskonsults sida vid ansökningsförfarandet, vid framtagning av

förbättringsplaner och likviditetskalkyler. Största delen ser också Landsbygdskonsult som den viktigaste informationskällan i ärendet. Den mängd underlag som krävs för stödansökan har därför sällan upplevts som betungande. I något enstaka fall har en allmänt negativ syn på den växande byråkratin och på allt som har med EU att göra framkommit.

Landsbygdskonsult har haft en helt avgörande betydelse vid utformningen av förbättringsplanen för lantbruket för de allra flesta urvalsföretag, antingen så att Landsbygdskonsult helt gjort upp planen i samråd med lantbrukaren, eller så att Landsbygdskonsult varit till stor hjälp då lantbrukaren själv formulerat planen. Även vad gäller att formulera förväntade effekter och mål för själva investeringarna framhåller en stor del av jordbrukarna Landsbygdskonsult som den som hjälpt dem.

Stödtagarna rapporterar över lag att handläggningstiden vid jordbruksbyrån varit rimlig eller snabb. Endast för de ansökningar som kom i samband med den första anhopningen av ärenden i början av 1997 har något fall där handläggningstiden upplevts som lång framkommit, men även där har i allmänhet funnits en medvetenhet och förståelse för att anstormningen av ärenden varit orsaken till detta. Utbetalningen av stöd har i allmänhet upplevts som snabb och problemfri. I ett par fall har problemet med att ligga ute med stora summor under en längre tid påtalats, problemet är delvis en följd av att medel får sökas ut endast i tre rater.

Efter att stödet beviljats har enligt jordbrukarnas uppgifter egentligen bara verifikatskontroller gjorts i samband med att stödtagarna gjort ansökningar om utbetalning av stöden. Någon övrig uppföljning har inte gjorts varken från jordbruksbyråns eller Landsbygdskonsults sida. Bland de investeringar som ingår i utvärderingsurvalet noteras endast i ett fall en kontroll på platsen av jordbruksbyrån före stödbeslutet och i ett fall har kontroll på platsen gjorts efter att stödbeslutet fattats, före utbetalning. Någon lantbrukare har vid intervjun efterfrågat ett större intresse från myndigheternas sida för hur det går, hur investeringarna faller ut, utan att det skulle vara fråga om detaljkontroll.

I intervjuerna har också kommit fram synpunkter på att det borde förekomma en bedömning av om investeringarna är realistiska, om de görs i rätt ordning och t ex vid bevattningsanläggningar om marken och dräneringen är den rätta. Avsaknaden av ändamålsenlighetsbedömningar har påtalats och önskemål om att i vissa fall få använda sig av

begagnade insatsvaror för investeringarna framkommit i intervjuerna.

Vid sidan om de kontakter med Landsbygdskonsult och jordbruksbyrån som stödsökarna har haft har myndighetskontakterna i samband med stödärendena till övervägande del bestått i kontakter med hälsoinspektionen och andra miljömyndigheter i samband med miljövårdande investeringar och livsmedelsförädling samt med kommunens byggnadsinspektion i samband med investeringar i ny-, till- och ombyggnader. I de fall där tillstånd och dylikt från flera myndigheter krävts har den delen av ansökningsproceduren upplevts som betungande.

I ett fall har problem för en jordbrukare uppstått till följd av att tillämpningen av EU:s regler ändrats efter att stödperioden inletts. Jordbrukaren i fråga har uppfattat att ett tak för de stödberättigade kostnaderna började tillämpas mellan tidpunkten för inlämnade av ansökan och dess behandling. Detta innebar att jordbrukaren tvingades revidera planerna för gården. Att ett par projekt hann beviljas stöd på högre kostnader innan gränsen började tillämpas upplevs som orättvist och konkurrenssnedvridande. I ett annat fall har en jordbrukare upplevt att han vilseletts så att han förmodligen förlorar stödet för att han påbörjat en investering för tidigt (före 1995), trots att han trodde att han försäkrat sig om att han inte riskera förlora medel. I det fallet förmodades personalbyte ha haft betydelse för problemet. Ytterligare något enstaka fall där informationen inte har varit tydlig eller direkt missvisande har noterats, bl a har personalomsättning vid de två ansvariga organisationerna då spelat in. Informationproblemen har huvudsakligen noterats i programperiodens inledningsskede.

Flera av de stödtagare som hör till urvalet har betonat vikten av att det är lantbrukare i huvudsyssla som kommer i fråga för stödet så att konkurrensen inte snedvrids i den redan hårda primärproduktionsbranschen. I ett fall i urvalet har noterats en person som beviljats stöd, men som inte har löst ut det, dels för att personen ville klara investeringen utan bidrag, dels p g a ovisshet om verksamheten skulle kunna fortsätta fem år till. Personen ville inte riskera att bli återbetalningsskyldig.

Vad gäller administrationen och reglerna kring **startstödet** har bl a framkommit synpunkter på att stödet betalas ut i tre lika stora rater under tre år trots att kostnaderna vid övertagandet till övervägande del uppstår under det första året. Den första raten borde enligt dessa vara större än de två andra raterna.

Slutligen kan dock i det här sammanhanget konstateras att de som söker stöd i allmänhet har upplevt ett gott bemötande och är tacksamma för den handledning och hjälp de fått. Det omfattande underlag som krävs för stödansökan har tack vare detta sällan upplevts betungande. Ett stort antal av de intervjuade framhåller investeringsstödens betydelse för att lantbrukarna alls ska våga satsa och utveckla då framtiden ter sig osäker.

7. Samlad bedömning och rekommendationer

Nedan följer en presentation av utvärderarnas samlade bedömning av de utvärderade jordsbruksstödprogrammen med avseende på genomförande och måluppfyllelse. Kapitlet avslutas med en komprimerad sammanställning av de viktigaste och mer konkreta policyrekommendationerna.

7.1. Genomförande och resultat

Implementeringen av de berörda stödprogrammen ser ut att ha skett på ett normalt sätt. I februari 2000 hade drygt 80 procent av de beviljade projektmedlen sålunda betalats ut till bidragstagarna. Eftersom föreliggande stödprogram inte tycks vara åsatt något särskilt budgettak, utan nationella tilläggsmedel har budgeterats allt eftersom ansökningarna strömmat in är det dock omöjligt, att som extern utvärderare fastställa den aktuella implementeringsgraden i programmen. Huvudintrycket är dock att intresset för 5a-programmet och dess olika stödordningar varit stort, nya budgetmedel har krävts för att täcka efterfrågan på stödmedel.

Eftersom implementeringen av programinsatserna fortfarande inte är avslutad är det omöjligt att redan idag komma med någon mera slutgiltig utvärdering av insatsernas långsiktiga effekter. Det är ändå redan nu möjligt att peka ut och diskutera 'huvudtendensen' när det gäller effekterna av de hittills genomförda projekten.

En indelning av merparten av programmets stödinsatser, investeringstöden, i fyra grupper med sinsemellan relativt olikartad inriktning och målsättning ger härvid följande huvudresultat (se även diagram 1 och 2 i kapitel 6 ovan):

1) Den största gruppen (hittills drygt 60 procent av investeringstödet), insatser som främst gått till nyinvesteringar i syfte att effektivisera och öka volymen i produktionen, har haft klart positiva effekter på gårdarnas långsiktiga överlevnadsmöjligheter, lönsamhet och inkomster. Denna typ av stöd har även, mera i form av sekundära bieffekter, i viss mån påverkat gårdarnas produktionsinriktning samt miljön på ett positivt sätt.

2) Stöd till investeringar vars huvudsakliga syfte varit att förändra och utveckla gårdarnas produktion (mindre än 10 procent av investeringsstödet) har i lika hög grad som ovan nämnda "volyminvesteringar" på ett positivt sätt påverkat gårdarnas lönsamhet. De har också haft positiva miljöeffekter. Helt i enlighet med syftet är det dock denna typ av stödinsatser som mer än andra påverkat gårdarnas produktionsprofil och allmänna verksamhetsinriktning.

3) De investeringar som fått stöd med uttrycklig hänsyn till sina miljöeffekter (ca 20 procent av det hittills beviljade stödet) är föga överraskande de som enligt undersökningen gett de största positiva effekterna på miljön. De har däremot haft mindre betydelse för gårdarnas lönsamhet och inriktning.

4) Slutligen har vi en grupp av i viss mån svårkategoriserat stöd till investeringar i maskinhallar, små gårdsverkstäder etc. Dessa, som utgör drygt 10 procent av investeringsstödet, tycks ha haft relativt liten inverkan på gårdarnas produktionsinriktning och miljöanpassning, men har haft en viss betydelse för gårdarnas lönsamhet.

Det är viktigt att hålla i minnet att ovan refererade huvudresultat bygger på stödmottagarnas egen uppfattning om de effekter som man förväntar sig uppnå. Även om en del av dessa effekter redan idag kan beläggas, så ska resultatet alltså i första hand ses som en grov indikation på tendensen i effekterna av de olika typerna av investeringsstöd. Givet denna reservation är det ändå möjligt att på basen av ovanstående genomgång samt det underlag som presenteras mera i detalj i kapitel 6 dra vissa preliminära slutsatser om stödets effekter.

I förhållande till de mer allmänna kvalitativa målen om ökad lönsamhet, förnyelse, diversifiering och miljö har undersökningen sålunda kunnat belägga en hel del klart positiva effekter i form av inkomstförbättringar, nya verksamhetsformer och minskade miljöbelastande utsläpp. Intressant att notera är här också att ett inte obetydligt antal gårdar genom de av samhället stödda satsningarna direkt eller indirekt kommit att avstå från eller minskat sin produktion av överkottsgrödorna inom EU.

När det gäller de kvantifierade målen rörande andelen av omsättningen från alternativa verksamheter samt andelen gårdar som når målen i förbättringsplanerna, så är utfallet hittills mera blandat. Här ser det ut som om det endast är målet om en ökad diversifiering av

gårdarnas verksamhet som hittills kunnat uppfyllas. Rent allmänt pekar resultatet därmed så här långt mot att det är satsningarna på förnyelse av produktionen och alternativa inkomstkällor som varit de mest framgångsrika, medan de mer traditionella satsningarna på volymökningar inom redan etablerad produktion (som utgör huvuddelen av satsningarna) varit något mindre framgångsrika. Miljösatsningarna har varit mycket framgångsrika ur miljösynpunkt, men har haft betydligt mindre effekt på lönsamhet och diversifiering. Den minsta 'effektytan' kan registreras för investeringar i maskinhallar etc (se kategori 4 ovan).

Mot bakgrund av lantbrukets roll inom den åländska ekonomin som den beskrevs i kapitel 4 ligger det nära till hands att dra slutsatsen att stödet för de investeringar som syftar till specialisering och ökade skalfördelar (se grupp 1 ovan) i stor utsträckning borde inriktas mot satsningar inom de produktionsgrenar som levererar råvaror till den åländska livsmedelsindustrin. Specialiserad bulkproduktion inom andra odlingsområden, t ex spannmål, har sämre förutsättningar inom det småskaliga åländska jordbruket. Flera av dessa är dessutom överskottsgrödor där politiken från EU:s sida går ut på att begränsa produktionen så mycket som möjligt.

En satsning på specialisering och ökad ekonomisk effektivitet inom de till den åländska förädlingsindustrin knutna produktområdena bör dock kompletteras med ett betydande inslag av offensiva nysatsningar på alternativa produktionsområden. Såväl satsningen på effektivitet och storskalighet inom produktionen av råvaror för livsmedelsindustrin som insatserna för att öka diversifieringen inom det åländska lantbruket bör dock göras med hänsyn till miljön och kompletteras med rena miljösatsningar där avkastningskraven inte är de primära. En sådan utvecklingsstrategi skulle gynna en ekonomiskt och miljömässigt sund utveckling av lantbruket samtidigt som den stöder verksamheten inom de primärnäringsarna närstående och för hela samhällsekonomin så viktiga näringarna livsmedelsindustri och turism.

Efterfrågan på startstöd har hållits på ungefär samma nivå som för de tidigare generationsväxlingslånen. Av mottagarna uppger dock hela 90 procent att de skulle ha inlett jordbruksverksamheten även utan stödet och för 80 procent av stödmottagarna har någon annan faktor varit mera avgörande för deras beslut. Startstödet har trots allt underlättat etableringen, ca 25 procent av de stödberättigade kostnaderna har täckts av det direkta bidraget. Stödet har även underlättat de nya jordbrukarnas strukturomvandling. Hälften av

mottagarna har ändrat inriktning och 60 procent har utökat produktionen.

7.2. Administration och uppföljning

Den rent administrativa handläggningen av de utvärderade programmen har över lag fungerat bra. Få klagomål har framkommit bland stödmottagarna, och informationen till de berörda jordbrukarna har, med några undantag i programperiodens inledning, varit god. Arbetsfördelningen dels handläggarna emellan och dels mellan landskapsstyrelsen och Landsbygdskonsult har fungerat som den ska.

Även den mera innehållsliga delen av handläggningen, alltså bedömning och urvalet av stödberättigade projekt, tycks ha fungerat relativt väl. När det gäller de formella reglerna om vilka som kan komma i fråga för stöd, så kan viss kritik framföras beträffande delar av regelverket för att komma i åtnjutande av det nationella investeringsstödet. Här är det enligt gällande regler möjligt för en deltidjordbrukare, med sina huvudsakliga inkomster utanför jordbruket, att konkurrera om stöd med de jordbrukare som mera helgjutet - d v s på huvuddelen av sin arbetstid - satsar på att utveckla sitt jordbruk.

Ett betydligt större problem härvidlag är att de åländska jordbruksstödsprogrammen hittills karakteriserats av rätt otydliga målsättningsformuleringar. Detta har inneburit att underlaget för en prioritering mellan projekt som i övrigt fyller de formella kriterierna för stödberättigande i stort sett saknas. Å andra sidan har det inte heller varit nödvändigt att göra sådana mer kvalificerade prioriteringar eftersom det funnits tillräckligt med medel för att finansiera alla de projekt som uppfyllt de formella bidragskriterierna.

De vaga målformuleringarna har dock andra och måhända mer allvarliga konsekvenser. Bristen på klara målformuleringar begränsar sålunda möjligheterna till mer systematiska policyutvärderingar på projekt- såväl som på den mer övergripande programnivån. Detta är sannolikt också en av huvudorsakerna till att det stora flertalet projekt saknar en mer genomarbetad innehållslig uppföljning från landskapsstyrelsens sida. Det enda som görs är att bidragstagarna för att få ut de beviljade medlen redovisar sina utgifter i form av verifikatsammanställningar. Även med tanke på den relativt stora volymen i de berörda

stödprogrammen (över 25 miljoner FIM beviljade bara under åren 1997 och 1998) så kan detta inte betraktas som särskilt tillfredsställande. Det är dock viktigt att understryka att vad som här efterlyses inte är en detaljkontroll, utan en mer övergripande uppföljning av de berörda projektens utveckling och resultat.

De otydliga målsättningarna i kombination med relativt gott om stödmedel kan även tänkas få en del andra negativa bieffekter. Så kan man t ex tänka sig att kombinationen av otydliga mål, få genomtänkta prioriteringar och gott om stödpengar på sikt bidrar till inställningen att de allokerade resurserna för jordbruksstöd mer eller mindre automatiskt tillhör näringsidkarna - och därmed tenderar att uppfattas som något av en 'social rättighet' för lantbrukarna. Denna inställning - som i viss mån skymtat fram i intervjuerna med programadministration och stödmottagare - är dock inte bra som grund för en ekonomiskt sund jordbrukspolitik. Stödet till lantbruket bör istället, som beträffande annat stöd till näringslivet, ses som nyttjande av begränsade samhällsresurser i syfte att utveckla lantbrukssektorn som helhet på Åland. Med ett sådant synsätt följer att alla inte kan eller bör ha rätt till samhällsstöd i alla lägen. De tillgängliga resurserna skall fördelas på klara och rättvisa grunder på ett sådant sätt att det övergripande ekonomiska och strukturpolitiska målen med stödet uppnås.

7.3. Rekommendationer

Den samlade bedömningen av strukturstödsinsatserna och hanteringen av dem på Åland måste bli att de i stort har fungerat bra. Aktiviteten har speciellt på investeringssidan varit hög och de villkor och krav som ställs på jordbrukarna ligger i huvudsak i linje med jordbrukspolitiken och målsättningarna för den. Ingenting är dock så bra att det inte kan förbättras. Det är också av central betydelse att erfarenheterna från den första stödperioden förs vidare till motsvarande strukturella insatser från år 2000 och framåt.

Den första rekommendationen vad gäller den administrativa hanteringen är att *helhetsgreppet bör stärkas. De målsättningar som ställts upp för stödordningarna ifråga, men även för lantbrukspolitiken som helhet, bör genomsyra hela implementeringen från informationen till lantbrukarna via bedömningen och handläggningen av projekten till stödutbetalningarna.*

Detta betyder att koordineringen och helhetssynen även bör inkludera andra stödordningar och program, investeringsstödet får exempelvis inte motverka effekterna från miljöstödet.

En tydligare fokusering på målsättningarna för de samhällsmedel som satsas inom lantbrukssektorn innebär även att *insatserna bör följas upp på ett mera målinriktat sätt än idag, så att de ansvariga efterhand får en klarare uppfattning om i vilken grad medlen satsas rätt*. Samtidigt skapas bättre förutsättningar att upptäcka eventuella missbruk. Stödinsatserna har med åländska mått en relativt omfattande budget.

Konklusionen av ovanstående blir att om strukturstödsmedlen på ett tydligare sätt ska betraktas som samhällets medel för att nå vissa strukturella mål inom lantbrukssektorn bör kriterierna och *villkoren för stöden i viss mån ses över för att de begränsade resurserna ska kunna användas mera effektivt. Det mest centrala här är att förutsättningarna för att göra ändamålsenlighetsbedömningar bör förbättras. Investeringarnas kapacitet, funktion och lönsamhet bör kunna bedömas* så att samhällsmedel inte används för investeringar i överkapacitet eller produktionsanläggningar med mindre ändamålsenliga lösningar. Det bör även ställas krav på att lantbrukarna kan få ut en skälig lön och avkastning på satsade medel efter investeringen. Inkomstvillkoren bör också formuleras så att biinkomsttagare inte konkurrerar med jordbrukare i huvudsyssla.

Utvärderingen av projekt av olika karaktär och syfte gav vid handen att de investeringar som är inriktade på nya produktionsinriktningar och diversifiering har gett påtagliga effekter både vad gäller produktivitet och livskraft samt beträffande miljöaspekterna. De rena miljöinsatserna har också gett förväntat resultat. Utvärderingen visar emellertid också att efterfrågan på medel för utpräglat innovativa satsningar samt för de miljöinvesteringar som inte uttryckligen krävs för att erhålla miljöstöd är begränsad. Stödåtgången för investeringar i syfte att utveckla de mer traditionella produktionsinriktningarna - som också de behövs för lantbrukets fortsatta livskraft - har däremot varit omfattande, efterfrågan verkar där snarast ha varit självgenererande. *Ökade insatser krävs därför för att åtminstone på marginalen öka investeringsviljan inom mera förnyelseinriktade områden och för satsningar på miljön.*

Även saminvesteringar har visat sig vara lyckade, samägande av många slag av produktionsmedel torde vara ändamålsenligt för det småskaliga åländska lantbruket. Också

här krävs ökad stimulans och ytterligare insatser för att överbrygga avsaknaden av samverkanstraditionerna på Åland.

Källor

Publikationer och rapporter:

- Beroendeförhållanden inom den åländska ekonomin, ÅSUB Rapport 1999:5
- Det åländska lantbruket- lönsamhet idag och framtida förutsättningar ÅSUB Rapport 1998:3
- En utredning om EU-medlemskapets konsekvenser för det åländska jordbruket, Ålands landskapsstyrelse, januari 1996
- Evaluation of Council Regulation (EC) 950/97 Åland Islands
- Finlands författningssamling
- Handlingsprogram för landskapsstyrelsen 1995, 1999
- Högman Sölve, Lantbrukets utvecklingsmöjligheter på Åland, 1997
- Jordbruksbyrån informerar 1997, 1998, 1999
- Konjunkturläget - Hösten 1999, ÅSUB Rapport 1999:13
- Konjunkturläget - Våren 2000, ÅSUB Rapport 2000:2
- Landskapsstyrelsebeslut om investeringsstöd till lantbruket, startstöd till unga jordbrukare samt av Ålands landskapsstyrelse finansierat investeringsstöd: "Kriterier för av EU delfinansierat investeringsstöd och startstöd till unga jordbrukare samt av landskapsstyrelsen finansierat investeringsstöd"
- Lantbruksstatistisk årsbok 1999, Jord- och skogsbruksministeriets informationstjänstcentral, Helsingfors 1999
- Martiin Carin & Uhlin Hans-Erik, Resursbesparingar i jordbruket. Aktuellt från lantbruksuniversitetet 261. Institutionen för Ekonomi, Uppsala, 1978
- Nationalräkenskapsdata för Åland, ÅSUB
- Program för landsbygdens utveckling i landskapet Åland 2000 - 2006
- Rådets förordning (EG) Nr 950/97 av den 20 maj 1997 om förbättring av jordbruksstrukturens effektivitet
- Rådets förordning (EEG) nr 2081/93 av den 20 juli 1993
- Rådets förordning (EEG) nr 2082/93 av den 20 juli 1993
- Rådets förordning (EEG) nr 2083/93 av den 20 juli 1993
- Rådets förordning (EEG) nr 2052/88 av den 24 juni 1988
- Statistisk årsbok för Åland 1999 och äldre, ÅSUB
- Utvärdering av EU-programmen mål 5b, 3 och 4 på Åland 1995-1999, ÅSUB Rapport 1999:8. Slutrapport juni 1999
- Vedung, Evert, Utvärdering av offentlig politik - problem och lösningar DS 1994:117

Ålands officiella statistik, befolkning, inresande, konsumentprisindex

Ålands lagsamling

Årsrapporter 1997 och 1998

Åtgärder enligt förordning (EG) nr 950/97, Gemenskapsriktlinjer för utvärdering

Övriga källor:

Ansökningshandlingar

Ansökningar om utbetalning av projektmedel

Landskapsstyrelsens projektbeslut

Skattedeklarationer för lantbruksföretag

Utdrag ur projektregister

Intervjuer med mottagare av investerings- och startsstöd gällande samtliga projekt i utvärderingsurvalet (se *Kapitel 3.2*)

Intervjuer med följande personer i genomförandeorganisationen:

Eriksson Birgitta, handläggare

Högman Sölve, vik. landskapsagronom

Regårdh Joachim, vik. enhetschef

Intervjuer med följande personer inom Landsbygdskonsult-Åland:

Eliasson - Myllykoski Siv, jordbruksrådgivare

Storsved Bertel, verksamhetsledare/ekonomirådgivare